FACULTÉ DE DROIT — UNIVERSITÉ DE RENNES

Une Grande Administration Indochinoise :

LES SERVICES CIVILS DE L'INDOCHINE

THÈSE DE DOCTORAT

présentée et soutenue

le 30 Octobre 1931, à 15 heures

PAR

Jean SUIGNARD

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE RENNES

JURY :

MM. CAVARÉ, *Professeur;*

FROMONT, *Professeur, Président;*

LAGARDE, *Professeur.*

Thèse Rennes 1931.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549208_0007

Une Grande Administration

Indochinoise :

Les Services Civils de l'Indochine

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT — UNIVERSITÉ DE RENNES

Une Grande Administration Indochinoise :

LES SERVICES CIVILS DE L'INDOCHINE

THÈSE DE DOCTORAT

présentée et soutenue

le 30 Octobre 1931, à 15 heures

PAR

Jean SUIGNARD

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE RENNES

JURY :

MM. CAVARÉ, *Professeur;*

FROMONT, *Professeur, Président;*

LAGARDE, *Professeur.*

*26568

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

BIBLIOGRAPHIE

1° OUVRAGES GENERAUX SUR LES COLONIES

J. HARMAND : *Domination et colonisation,* Paris, Flammarion, 1910.

L. VIGNON : *Un programme de politique coloniale,* Paris, Plon et Nourrit, 1919.

DE LANESSAN : *L'expansion coloniale de la France,* Paris..., 1886. — *Principes de colonisation,* Paris, Alcan, 1897.

A. GIRAULT : *Principes de colonisation et de législation coloniale,* Paris, Sirey, 1922, 4e édition.

INSTITUT COLONIAL INTERNATIONAL DE BRUXELLES : *Les fonctionnaires coloniaux* (2 vol.), Publications Challamel, Paris.

EXPOSITION COLONIALE DE MARSEILLE, 1922, Congrès de l'organisation coloniale, comptes rendus et rapports, Marseille, Institut colonial, 1923.

G. HARDY : *Nos grands problèmes coloniaux,* Paris, Colin, 1929.

J. CHAILLEY-BERT : *Le recrutement des fonctionnaires des colonies* (Rapport à l'Institut colonial international, 1895).

2° OUVRAGES SUR L'INDOCHINE

L. MOSSY : *Principes de l'Administration générale de l'Indochine,* 4e édition, Saïgon, Imprimerie de l'Union, 1924.

J. DE GALEMBERT : *Les administrations et les services publics indochinois, Hanoï,* Imprimerie Mac Dinh, 1924.

P. Vial : *L'Annam et le Tonkin,* Paris, Challamel, 1886.

H. Lhomme : *Le gouvernement des Amiraux en Cochinchine,* Paris, Larose, 1901.

P. Cultru : *Histoire de la Cochinchine française,* Paris, Challamel, 1910.

P. Monet : *Français et Annamites,* Paris, Presses universitaires de France, 1925. — *Entre deux feux,* Paris, Editions Rieder, 1928.

Duong van Loi : Articles parus dans *L'Echo Annamite* du 26 juillet au 7 octobre 1926.

R. Mounier : *La vie et le rôle d'un administrateur au Tonkin;* Dans les « Conférences publiques » faites à l'Ecole coloniale en 1913-1914, Paris, Imprimerie Chaix, s. d.

G. Maspéro : *Un Empire colonial français, l'Indochine,* Paris, Editions Van Oest, 1929.

Métin : *L'Indochine et l'opinion,* Paris, Dunod et Pinat, 1916.

Comte Sforza : *L'énigme chinoise,* Paris, Payot, 1928.

G. Angoulvant : *Etapes asiatiques,* Paris, éditions du Monde moderne, 1930.

3° RECUEILS, PUBLICATIONS OFFICIELLES, JOURNAUX ET BULLETINS OFFICIELS

A) Recueils

Recueil général des actes relatifs à l'organisation et à la réglementation de l'Indochine, parus avant le 29 janvier 1919, par Arrighi de Casanova, Hanoï, Imprimerie d'Extrême-Orient, 1919;

Recueil général de la législation et de la réglementation de l'Indochine, à jour au 31 décembre 1925; Service de la législation et d'administration du gouvernement général, 1928, 4 parties.

B) Publications officielles

Annuaire administratif de l'Indochine, Hanoï, Imprimerie d'Extrême-Orient, 1930.

Conseil de gouvernement de l'Indochine : Rapports, comptes rendus.

Grand Conseil des intérêts financiers et économiques de l'Indochine (oct. 1928) : Discours d'ouverture.

D) Journaux, Bulletins Officiels

Moniteur Universel (de 1857 à 1868).

J. O. de l'Empire Français (1869, 1870).

J. O. de la République Française.

Bulletin Officiel de l'Expédition de Cochinchine (1862-1864).

Bulletin Officiel de la Cochinchine Française (depuis 1879).

J. O. de l'Indochine (bi-hebdomadaire), Hanoï, Imprimerie d'Extrême-Orient, de 1889 à 1901 :
1re partie : Cochinchine, Cambodge;
2e partie : Annam, Tonkin. Depuis 1902 : fusion des deux parties.

Bulletin officiel de l'Annam.

Bulletin officiel du Tonkin.

Bulletin officiel du Cambodge.

Bulletin officiel du Laos.

INTRODUCTION

On sait que J. Ferry a été violemment attaqué pour avoir voulu, avec la plus grande et louable obstination, que la France demeurât au Tonkin, et qu'on lui a appliqué le surnom de « Tonkinois », qui, dans la bouche de ses adversaires, était une suprême injure, alors qu'actuellement il constitue un qualificatif glorieux pour sa mémoire. Cela ne laisse pas d'étonner quelque peu de nos jours, à un demi-siècle d'intervalle seulement, quels qu'aient été les motifs, parfois non dénués de fondement, invoqués par les détracteurs de ce grand colonial, tels que la nécessité pour la France de ne pas distraire une partie importante de ses forces sur des théâtres lointains d'opérations, à un moment où nous pouvions, subitement, avoir besoin, à l'Est, de toutes nos forces.

Si l'on observe, d'un autre côté, que la conquête de l'Algérie, de la Tunisie ou du Maroc, comme celle du Tonkin, a soulevé de véritables tempêtes au sein du Parlement et de l'opinion publique, on peut être tenté de dire que le Français n'est pas « colonisateur », affirmation aussi fréquente que celle d'après laquelle il n'aurait pas la « tête épique ». A la vérité, nous sommes plus « administrateurs » que « colonisateurs », en ce sens que, si nous excellons à gouverner les peuples indigènes, nos colonies, à l'exception de celles de l'Afrique du Nord, ne sont pas de peuplement. Nous n'essaimons pas au loin, à l'exemple des Anglo-Saxons.

Au contraire, nous hésitons à quitter une patrie que la nature a faite privilégiée entre toutes, suivant sur ce point la pente d'un esprit incontestablement casanier. En revanche, en matière d'administration, il semble que nous nous comportions aussi bien que n'importe quelle nation, quoique d'une manière toute différente, notre méthode faisant une large part à la générosité, à la compréhension de l'âme indigène, à des sentiments de confraternité humaine que d'autres, tels les Anglo-Saxons méconnaissent parfois [1].

Si c'est un peu malgré elle, sans doute, que la France a eu des colonies, elle peut, cependant, légitimement s'enorgueillir, à l'heure actuelle, d'être la seconde puissance coloniale du monde. Elle est, dit-on souvent, un « empire de cent millions d'habitants ». L'on parle aussi, avec quelque complaisance, de ses « destinées impériales ». Et la jalousie dont elle est l'objet aujourd'hui a, en grande partie, pour cause l'existence de possessions prospères et riches en ressources de toute nature.

Parallèlement à l'essor de nos possessions, une transformation de l'opinion publique est en train de s'opérer. Quand il se rendit compte de l'aide considérable, tant en hommes qu'en matières premières, que nous apportaient, pendant la dernière guerre, les colonies, dont il n'avait pas voulu pour son pays en

---

(1) « On a souvent dit, avec plus d'humour d'ailleurs que de justice, que l'Allemagne colonisait pour la puissance, l'Angleterre pour la richesse et la France pour le prestige moral. Il y a bien quelque vérité dans ce propos. Sur le plan colonial, comme partout ailleurs, c'est à la fois la force et la faiblesse de notre patrie de vouloir d'abord être aimée ». (A. Sarraut : « A la recherche de l'esprit méditerranéen : le génie colonisateur », conférence parue dans *Conférencia*, numéro 20, du 5 octobre 1931, page 375).

d'autres temps, peut-être Clémenceau lui-même a-t-il regretté le caractère excessif de ses farouches campagnes anticoloniales. Il est admis aujourd'hui, et de plus en plus, que l'on peut partir pour les colonies et, cependant, être honnête, inelligent et actif, et aussi que l'on peut en revenir sans donner lieu à croire que toutes ces qualités se sont évanouies, comme aspirées par le soleil des tropiques. Les carrières en pays lointain, en Indochine notamment, connaissant un certain engouement chez la jeunesse. On peut dire que les colonies deviennent à la mode. Abstraction faite d'un snobisme inévitable et éphémère, il est incontestable que, si elles ne sont pas encore populaires, elles ne subissent plus le discrédit d'antan et ne laissent plus les masses indifférentes. Elles tendent à faire partie de la nation, à constituer une France d'outre-mer, sœur cadette d'une France métropolitaine.

Le nombre diminue de ceux dont la vue n'arrive pas à dépasser les horizons familiers, forcément un peu étroits, et qui, les yeux fixés sur une balance de profits et pertes, préconisent tout simplement, non pas de laisser à elles-mêmes, mais de vendre, à un bon prix, quelques-unes d'entre elles, telles les Antilles ou l'Indochine.

Cette dernière est sans contredit, avec l'Afrique du Nord et l'Afrique occidentale française, une de nos possessions les plus florissantes. On peut dire, aussi, que c'est une de celles auxquelles l'attention s'attache le plus en France : soit à cause des mille obstacles malgré lesquels notre domination s'y est assise; soit parce qu'elle parle davantage à l'imagination occidentale, qui revêt tout ce qui a trait à un Orient supposé inconnu, mystérieux ou impénétrable,

d'une auréole prestigieuse, le plus souvent, d'ailleurs, peu conforme à la réalité; soit à cause de sa civilisation millénaire et très respectable, de sa prospérité croissante, de son importance stratégique sur le Pacifique, ou des troubles sanglants qui la secouent parfois encore; soit pour toutes ces raisons à la fois.

Or, la domination française a pour principal artisan en Indochine le personnel des « Services civils ». Ce personnel détient, sous la direction du Gouverneur général et des chefs d'administration locale des cinq pays de l'Union Indochinoise, dont il est le représentant dans les provinces, la totalité de l'autorité administrative, tant sur les Européens que sur les indigènes. On peut dire que, sans les Services civils, tout s'écroulerait dans un système de gouvernement dont ils sont l'ossature.

Il peut donc sembler intéressant de faire l'étude de cette grande administration (au reste très peu connue en France), étude d'ailleurs indispensable pour qui veut se rendre un compte exact de nos méthodes gouvernementales dans notre grande possession extrême-orientale. C'est ce que nous avons tenté de faire.

PREMIÈRE PARTIE

Histoire des Origines et du Développement des Services Civils

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DES SERVICES CIVILS

La dénomination de « Services civils » se trouve pour la première fois dans le décret du 16 septembre 1899. L'article 1[er] de ce décret pris sous l'inspiration de M. P. Doumer [1], alors gouverneur général de l'Indochine, réunissait en un corps unique, qui pre-

(1) M. P. Doumer, qui dirigea les destinées de la colonie de 1896 à 1902, est, avec M. A. Sarraut, un de ceux à qui l'Indochine est le plus redevable de son remarquable essor. La création de services généraux dépendant directement du gouvernement général, l'établissement d'un système fiscal encore solide, qui comporte à sa base l'institution de deux sortes de contributions, dont les unes, les contributions directes, alimentent les budgets locaux, tandis que les autres, les contributions indirectes, alimentent le budget général, sont son œuvre, ainsi que la construction de la plus grande partie des voies ferrées que possède actuellement la colonie.

nait le nom de « Services civils », six catégories différentes de fonctionnaires, à savoir : les personnels des affaires indigènes de la Cochinchine, des résidences et des comptables[1] de l'Annam-Tonkin et du Cambodge, des commissariats du Laos.

Avant ce décret, l'Indochine était administrée, sous la haute autorité d'un gouverneur général et de chefs d'administration locale (gouverneur en Cochinchine, résident supérieur dans chacun des quatre autres pays de l'Union Indochinoise), par des personnels différents, on le voit, et indépendants les uns des autres. Ce fut une œuvre d'uniformisation qu'opéra là, comme en de nombreuses autres matières, M. P. Doumer.

Si maintenant on recherche d'où peut venir ce nom de « Services civils », on le trouve, aux Indes anglaises, dans ce grand corps qui s'appelle l' « Indian civil service ».

Vers 1900, à la fin de cette époque victorienne où, semble-t-il, la Grande-Bretagne atteignit à l'apogée de sa puissance, il ne pouvait échapper à personne que l'Inde, magnifique fleuron de la couronne anglaise, ne fût un facteur important de la prospérité métropolitaine. Or, cet immense empire de plus de 300 millions d'habitants était administré par une élite très réduite de fonctionnaires de l'Indian civil service, et cela de façon admirable. Sur le gouvernement de cette colonie, les auteurs étrangers ne tarissaient pas d'éloges, tels Darmesteter, le comte de Hübner, les Français Chailley-Bert et J. Harmand. Ces deux derniers, en parti-

(1) Le budget des comptables comprenait des commis (fonctionnaires des bureaux) de plusieurs classes.

culier, se sont montrés, dans leurs écrits [1], enthousiastes de l'œuvre de l'Indian civil service, et n'ont pas manqué de proposer en exemple ce grand corps qui, à leurs yeux, devait être imité presque en tout par nous-mêmes.

Il n'est guère douteux qu'en réorganisant le personnel supérieur de l'administration indochinoise on ait nourri l'ambition de faire du nouveau corps qu'on allait créer l'émule de son aîné anglais.

Mais, il semble que le seul emprunt réel qui lui ait été fait réside dans la dénomination. L'on ferait donc fausse route si, trompé par une similitude d'appellation, on s'imaginait que les Services civils d'Indochine ne sont qu'une copie de l'Indian civil service. Il n'en demeure pas moins vrai que l'étude de ce dernier, et de son œuvre, comme toutes les études comparées, ne peut qu'être pleine d'enseignements. Nous ne manquerons pas d'y recourir à diverses reprises.

Les origines des Services civils de l'Indochine sont purement françaises. Les ancêtres de nos administrateurs, ce sont ces officiers de marine et d'infanterie de marine, dont les Amiraux qui furent les premiers gouverneurs de la Cochinchine firent les « direc-

---

(1) Chailley-Bert, était le gendre de Paul Bert, ancien résident général de l'Annam-Tonkin, qu'il avait suivi en Indochine. Il a écrit sur l'Inde anglaise :

La Colonisation de l'Indo-Chine, L'Expérience anglaise (Paris, Colin, 1892), *L'Inde Britannique* (Paris, Colin, 1910).

J. Harmand, ancien résident général de l'Annam-Tonkin (le traité avec l'Annam en date du 23 août 1883, qui porte d'ailleurs son nom, est son œuvre) et ancien consul général de France à Calcutta, a écrit une intéressante préface au capital ouvrage de sir J. Strachey qui est intitulé : *L'Inde* (Paris, Société d'éditions scientifiques, 1892). De nombreux passages de son ouvrage : *Domination et Colonisation* (Paris, Flammarion, 1910) ont trait également à l'Inde britannique.

teurs », les « inspecteurs », et les « administrateurs » des affaires indigènes. Ces derniers constituent, avec les « résidents » des pays de protectorat, les prédécesseurs immédiats des administrateurs actuels.

Section I

Les Directeurs, les Inspecteurs, et les Administrateurs des Affaires Indigènes

§ I

LES DIRECTEURS DES AFFAIRES INDIGENES

La conquête de la Cochinchine marqua le commencement de notre établissement en Indochine. Nous y fûmes amenés par la force des circonstances [1], et sans qu'il fût dans nos projets d'asseoir définitivement notre domination dans cette partie de l'Asie. En 1857, lassé de l'inutilité des nombreuses remontrances faites par nous à la Cour d'Annam, au sujet des persécutions dont les missionnaires catholiques étaient l'objet (dans les dernières vingt-cinq années, sept évêques, dont un Français, quinze prêtres, dont douze Français, avaient été mis à mort), Napoléon III se décida à une démonstration navale sur les côtes d'Annam. En septembre 1858, Tourane fut bombardé et occupé par l'amiral Rigault de Genouilly, qui, en février suivant, s'empara de Saïgon. L'occupation de cette ville ne devait être que temporaire. En fait, elle fut définitive.

(1) Il en a été de même pour l'Algérie et la Tunisie...

Le 24 février 1861, l'amiral Charner, successeur de Rigault de Genouilly à la tête du corps expéditionnaire, s'empara des lignes fortifiées de Ki-Hoa. Il occupa ensuite la province de Mytho. Il lui fallut bientôt s'attacher à l'organisation du territoire conquis. Ses instructions lui prescrivaient seulement d'occuper ce dernier, sans lui indiquer qu'elle devait être cette organisation. Réduit à lui-même, ne connaissant du pays que fort peu de choses (ce que pouvaient en savoir les missionnaires, plus occupés de la propagation de la foi chrétienne que de l'étude des rouages administratifs du gouvernement annamite, ou des institutions indigènes [1], l'amiral Charner transforma les officiers des troupes d'occupation en administrateurs auxquels fut donné le nom de « directeurs des affaires indigènes ». Il se contenta de prendre des mesures d'ordre et de conservation, et de courir au plus pressé, laissant à ses successeurs le soin de consolider son œuvre, au cas où nous conserverions notre nouvelle conquête.

Il avait trouvé un pays divisé en « phu » (préfectures), « huyen » (sous-préfectures) et « tong » (cantons) ayant à leur tête des fonctionnaires nommés par l'empereur d'Annam. Par règlement du 26 mars 1861, il plaça, aux chefs-lieux des phu et des huyen, ses directeurs des affaires indigènes. Les directives qu'il leur donna, en faisaient des êtres tout-puissants, cumulant toutes les attributions tant administratives, que financières et judiciaires, et dont le principal rôle, auquel tout devait être subordonné, consistait à main-

(1) Il existait, cependant, quelques ouvrages (écrits par des missionnaires le plus souvent) tels *L'Annam* et *Le Tonkin*, du Père Bouillevaux (1857) et *Le Tableau de la Cochinchine*, de Cortambert et Rosny (1862). En 1862, allait paraître le livre du Père de la Liraye, intitulé : *Notes sur l'Histoire d'Annam.*

tenir l'ordre et la paix, en réglant souverainement les incidents qui pourraient se présenter. Ce qu'on leur demandait surtout, c'était la plus grande initiative. Ils correspondaient directement avec le gouvernement local, établi à Saïgon, et pour leur permettre de faire exécuter leurs décisions, ils avaient, sous leurs ordres, quelques effectifs militaires affectés soit au chef-lieu, soit à des postes isolés à l'intérieur de la circonscription. Aidés par quelques interprètes, pris souvent parmi les catéchistes et avec qui ils étaient, au début, dans l'obligation de se servir des quelques bribes de latin pouvant subsister dans leur mémoire, pour arriver à s'en faire comprendre, peu à peu ils se mirent au courant des mœurs, des coutumes et des institutions indigènes, en même temps qu'ils commencèrent à connaître la langue du pays. Ils retrouvèrent la plupart des registres d'impôt annamite, refirent les rôles des contributions, restaurèrent les bâtiments administratifs qui avaient souffert de la guerre, améliorèrent les routes existantes, en établirent de nouvelles.

A Giadinh, fut placé un directeur supérieur des affaires indigènes.

Les premières directions créées furent, dans la province de Giadinh, celles de Cangioc, Cholon, Hocmon, Tayninh, Tanan.

§ 2

LES INSPECTEURS DES AFFAIRES INDIGENES

Les directeurs des affaires indigènes subsistèrent jusqu'en 1862. Le 5 juin 1862, un traité était signé

entre l'amiral Bonard [1], successeur de l'amiral Charner à la tête du corps expéditionnaire, et l'empereur Tu-Duc. Ce traité nous cédait les trois provinces de Gia-Dinh, Dung-Tuong, et Bien-Hoa. Ainsi, notre établissement cessait-il d'être précaire et nous étions-nous décidés à demeurer. A l'organisation administrative créée par l'amiral Charner, en vue de la seule occupation paisible de notre conquête, il fallait, de toute évidence, en substituer une autre moins rudimentaire, et qui, tenant compte de l'expérience des quelques années écoulées, fût plus en rapport avec les besoins de la nouvelle colonie.

L'amiral Bonard le comprit. Esprit d'une rare élévation de vues et très réfléchi, il avait à choisir entre deux systèmes de gouvernement, celui de l'administration directe et celui du protectorat. Il avait longuement étudié la colonisation hollandaise à Java et avait été séduit par les avantages d'un protectorat bien conçu, laissant à la nation protectrice la réalité du pouvoir sous les apparences de l'indépendance du peuple protégé. Il connaissait, d'ailleurs, l'ouvrage, qui venait de paraître, de Money sur Java (« Java or how manage a colony »). Aussi, son choix se porta-t-il, sans hésitation, sur un système qui avait produit de si bons résultats aux Indes néerlandaises.

---

(1) Aspirant sur *Le Silène* pendant le blocus d'Alger en 1830, cité à l'ordre du jour pendant l'insurrection de Tahiti, l'amiral Bonard avait été nommé gouverneur de la Guyane en 1853, avant de venir en Cochinchine en la même qualité (novembre 1861). « C'était un homme d'une intelligence ouverte, d'une imagination ardente, d'une activité très grande, ayant la passion du travail; enthousiaste de sa mission, il s'était entouré de tous les renseignements que la littérature d'alors pouvait lui fournir sur la Chine et sur les colonies européennes d'Extrême-Orient. (P. Cultru : *Histoire de la Cochinchine française*, Paris, Challamel, 1910, p. 75).

N'était-ce pas, au surplus, l'époque où Napoléon III caressait l'idée de créer, en Algérie, un grand empire musulman que nous aurions dirigé par l'intermédiaire de quelques grands chefs arabes?

L'amiral se mit à l'œuvre dès son arrivée (novembre 1861). Par décision du 20 février 1862, les directeurs des affaires indigènes furent supprimés dans la province de Bien-Hoa. Ils le furent, par la suite, partout ailleurs. Par arrêté des 31 mars et 12 août 1862, l'administration provinciale était réorganisée sur de nouvelles bases. Elle était désormais placée entre les mains des mandarins tout entière. On se bornait à établir auprès de ces derniers des fonctionnaires français qui devaient seulement les contrôler, les surveiller, proposer toutes améliorations utiles, exception faite de certaines attributions qu'ils exerçaient en propre. Ces nouveaux fonctionnaires ce furent les « inspecteurs des affaires indigènes » dont la dénomination indique bien quelle devait être la nature de leurs fonctions.

Sur ces bases nouvelles, à la tête des phu et des huyen étaient installés des fonctionnaires annamites, possédant les pouvoirs les plus étendus en matière d'administration, de finances et de justice. Ils touchaient une solde mensuelle de 40 piastres, et avaient un uniforme spécial. Pour les aider, il y avait des greffiers, et pour faire exécuter leurs décisions, une troupe de miliciens indigènes assez considérable leur était accordée.

Les inspecteurs des affaires indigènes, outre leurs fonctions de surveillance et de contrôle, jugeaient, en appel, les causes déjà portées devant les tribunaux mandarinaux. De plus, ils assuraient le recrutement des milices, et la perception de l'impôt.

Par ailleurs, au-dessus des inspecteurs, étaient établis des « commandants supérieurs », à raison d'un par province, soit trois en tout. Ils devaient adresser, mensuellement, à ces derniers, qui étaient responsables de tout ce qui concernait leur province, un rapport sur le fonctionnement de l'administration dans leur inspection.

Telle était, dans ses grandes lignes, l'organisation créée par l'amiral Bonard. Elle ne fut, pour ainsi dire, pas appliquée. En 1862, éclatait, en effet, une insurrection fomentée par la Cour de Hué, qui n'avait jamais renoncé, au fond, aux trois provinces cédées par le traité du 5 juin 1862. Les mandarins, loin de nous aider, demeurèrent fidèles à l'empereur d'Annam, et nous suscitèrent, sournoisement, les pires difficultés. Beaucoup de ceux que nous avions choisis se montrèrent indignes de la confiance que nous leur avions témoignée et « ne furent que des rouages inutiles et très nuisibles » (De Lanessan) [1]. D'ailleurs, à la base du système d'administration indirecte instauré par l'amiral Bonard, était une erreur fondamentale, qu'ont mise en lumière des auteurs comme P. Vial, ancien directeur de l'intérieur en Cochinchine [2] et l'historien P. Cultru. Ce qui pouvait réussir chez les Arabes ou les Javanais, était, en effet, chez les Annamites, voué à un échec certain, car « ce pays a une organisation sociale démocratique; les notables élisent les magistrats municipaux; les fonctionnaires de l'Etat, les mandarins sortis du peuple, choisis au concours, dépendent du roi. Il n'y a pas d'aristocratie; entre le

(1) De Lanessan : *Expansion Coloniale de la France* (Paris, 1886, p. 546 et sq.).

(2) P. Vial : *L'Annam* et *Le Tonkin* (Paris, Challamel, 1886, page 9).

peuple et les fonctionnaires, aucune caste. Or, les mandarins, restés fidèles à Tu-Duc, ne nous suivirent pas. Les théories de l'amiral se trouvèrent irréalisables, faute des éléments qu'il croyait avoir à sa disposition dans le pays. (P. Cultru) [1].

Devant l'échec de sa tentative, et après avoir, dès 1863, maté l'insurrection, force fut donc à l'amiral Bonard de revenir au système antérieur. Il n'avait pas, d'ailleurs, attendu, pour cela, la fin de la révolte. La carence et l'hostilité des mandarins l'avaient bien vite obligé à leur retirer leurs attributions, qui furent confiées, désormais, aux inspecteurs. Ceux-ci devinrent des « administrateurs » cumulant tous les pouvoirs (comme auparavant les directeurs des affaires indigènes), et ayant sous leurs ordres les mandarins, qui ne furent plus que des agents d'exécution. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la justice, l'inspecteur fut juge de toutes les infractions commises par les indigènes, depuis les contraventions jusqu'au crime, sous réserve de l'approbation, qui survenait presque toujours, du gouverneur de la colonie. Cela n'alla pas sans excès. Par exemple, Le Myre de Vilers [2], premier gouverneur civil de la Cochinchine mentionne un jugement condamnant à mort trois Annamites, motif tiré, notam-

---

(1) P. Cultru : *Histoire de la Cochinchine française* (pages 188 et sq.).

(2) Le Myre de Vilers : (*Institutions de la Cochinchine*, page 67). Les jugements rendus par les administrateurs devaient être approuvés par le gouverneur avant d'être exécutés. En fait, il était souvent procédé à leur exécution avant que cette approbation fût intervenue, comme en font preuve des rapports tels que le suivant (d'après Le Myre de Vilers, dans l'ouvrage et à la page précités) : « Monsieur le Directeur, j'ai l'honneur de vous envoyer ci-joint le jugement concernant les rebelles déjà fusillés, lequel, par erreur, avait été envoyé au chef de la justice indigène, qui me l'a renvoyé ce matin. » (Jugement du 15 avril, approuvé par le gouverneur (sans date). La lettre est du 20 avril.

ment, de ce que, d'après leur physique, ils « paraissent être nés pour la piraterie et la rébellion ».

Les inspecteurs eurent comme auxiliaires, des interprètes et des lettrés annamites, pris au concours. Une école d'interprètes européens fut également créée. Elle se recruta parmi les soldats volontaires, qui demeurèrent soumis à la discipline militaire. Après un stage de trois mois, les élèves étaient nommés aspirants-interprètes et suivaient en cette qualité, pendant neuf autres mois, des cours de langue annamite.

La situation administrative des inspecteurs fut fixée par circulaire du 7 janvier 1863. Les inspecteurs conservèrent leur état d'officier et ne furent que « détachés ». Tout en occupant une situation administrative, leur droit à l'avancement dans l'armée subsistait.

Le corps des inspecteurs fut divisé en trois classes. A l'entrée, un examen fut établi qui portait sur la législation, l'organisation administrative, la langue annamite, et les caractères chinois. Un stage, sous la direction d'un inspecteur expérimenté, était obligatoire, après lequel on était nommé inspecteur de troisième classe.

Les traitements étaient fort beaux pour l'époque: 15.000, 12.000 et 10.000 francs, selon la classe (logement et nourriture en plus). Aussi, les candidats ne manquèrent-ils pas parmi les jeunes officiers du corps expéditionnaire, dont plusieurs devaient laisser, en tant qu'inspecteurs, un nom dans la colonie. Citons parmi eux : Aubaret, Brière de Lisle, Vergne, Lüro, Harmand, Vial.

L'amiral de La Grandière [1], successeur de l'amiral Bonard, conserva le corps des inspecteurs, sans apporter de changement radical à leur organisation ou à leurs attributions. Cependant, deux mesures importantes furent prises par lui à leur endroit : la création, au-dessus des inspections provinciales, d'une direction de l'intérieur, d'une part, et un essai de séparation de fonctions en ce qui concerne l'administration provinciale, d'autre part.

Par arrêté du 9 novembre 1864, fut créée à Saïgon une direction de l'intérieur, calquée sur celle qui existait aux Antilles. Le directeur ne dépendait que du gouverneur. Il avait la direction des inspections des affaires indigènes. Il assurait la surveillance des milices, des ponts et chaussées, des postes et télégraphes. Il dressait, enfin, le budget et ordonnançait les dépenses. Sous ses ordres, étaient trois bureaux qui préparaient le travail. Par arrêté du 1er novembre 1868, il lui fut adjoint un secrétaire général, auquel ces bureaux furent spécialement confiés.

La seconde mesure se trouve dans la décision du 14 octobre 1865. Dans chaque inspection, le nombre des inspecteurs fut porté à trois, entre lesquels fut opérée une répartition des fonctions. Le premier inspecteur avait la haute direction de la circonscription, et était particulièrement chargé de la justice, de l'état-civil, de la comptabilité. Le second s'occupait de

---

(1) Né à Redon, en 1807, entré à l'Ecole Navale en 1820, nommé enseigne après la bataille de Navarin, chef d'état-major du préfet de Brest de 1844 à 1847, l'amiral de La Grandière, nommé gouverneur de la Cochinchine en janvier 1863, demeura dans cette colonie jusqu'en 1868. Il mourut à Quimper en 1876. C'était un esprit froid et méthodique. Très actif, juste et ferme, il fut le véritable fondateur de la Cochinchine. On lui a cependant reproché des vues un peu étroites.

l'impôt et du contrôle du personnel. Le troisième, qui était souvent un inspecteur stagiaire, devait seconder le premier, notamment en ce qui concerne la justice. Par délégation du premier, il présidait le tribunal de simple police et faisait les instructions. Il s'occupait, en outre, du recensement, de la surveillance des « trams » (courriers), des routes, des constructions, des écoles, de la tenue du journal de l'inspection.

Cette division tripartite des attributions primitives de l'inspecteur, d'ailleurs imitée du mode d'administration provinciale que nous avions, à notre arrivée, trouvée en Cochinchine, marque un premier pas, quoique timide, vers une séparation des fonctions plus effective qui eut son aboutissement sous le gouvernement civil de Le Myre de Vilers.

§ 3

LES ADMINISTRATEURS DES AFFAIRES INDIGENES

Article Premier

Les administrateurs des affaires indigènes avant 1881

Le décret du 20 février 1873, pris sous l'inspiration de l'amiral-gouverneur Pothuau, transforma les inspecteurs en « administrateurs des affaires indigènes » de trois classes. Mais cependant, le grade d'inspecteur ne fut pas supprimé : il forma, désormais, le sommet de la hiérarchie et des fonctions

de surveillance et de contrôle furent confiées aux fonctionnaires qui en étaient revêtus.

Le décret précité modifia, également, la répartition des fonctions établie en 1865, entre les trois fonctionnaires administrant les inspections : les fonctions judiciaires, ainsi que la direction de la circonscription, furent confiées à un administrateur de première classe, l'administration et le contentieux administratif à un administrateur de deuxième classe, la perception des impôts à un administrateur de troisième classe.

De plus, à la fin d'août 1873, fut créé, à Saïgon, le célèbre « Collège des Stagiaires », à la tête duquel fut placé le lieutenant de vaisseau Lüro [1] et dont le but fut de fournir à la colonie de bons cadres d'administrateurs. Ce Collège constituant pour la France une tentative unique en vue d'établir dans une colonie une Ecole de futurs administrateurs, examinons de plus près son enseignement et les conditions de son recrutement.

Les stagiaires étaient choisis, sans examen préalable, parmi les bacheliers, les licenciés en droit, les employés de l'administration centrale ayant deux ans de services, les employés de la direction de l'intérieur remplissant les fonctions de premier commis ou d'interprète de première classe, ayant deux ans de services et le baccalauréat, enfin, parmi les officiers sortant des Ecoles militaires (et c'était là le principal élément du recrutement du Collège).

L'âge exigé était de 20 ans au moins, et de 28 ans au plus. La scolarité était de dix mois et demi; les

---

(1) Lüro est l'auteur d'un excellent *Cours d'administration annamite*, professé au Collège des stagiaires et autographié (Saïgon, 1875).

cours devaient s'ouvrir le premier janvier, et se terminer le 15 novembre. Une des caractéristiques de l'enseignement donné au Collège consistait en ce qu'il portait sur des matières dont la connaissance était indispensable pour faire de bons administrateurs cochinchinois, et non sur des notions générales, supposées acquises, précédemment, par les élèves, au cours de leurs études secondaires. Le programme comprenait l'étude des langues annamite et cambodgienne, des caractères chinois, de l'administration annamite, de la construction pratique, de l'économie politique, de la botanique. Quant à l'examen de sortie, il avait lieu en décembre. Il comportait des épreuves écrites et des épreuves orales. Les premières comprenaient : une question d'économie politique, une version annamite rédigée en caractères latins, le plan et le devis d'une construction. Les épreuves orales comportaient : la traduction à livre ouvert d'un passage tiré d'un ouvrage annamite facile, et écrit en caractère latins, la lecture, et l'écriture d'un texte en caractères chinois, le déchiffrement d'un acte de vente, d'un reçu, d'un laissez-passer, d'un bail, d'une obligation écrite, rédigés en caractères chinois, une interrogation sur l'organisation et l'administration du pays, une autre sur la botanique.

Pendant toute la durée du séjour au Collège, un jeune interprète annamite était attaché à la personne de chaque élève, qui se trouvait ainsi en mesure de parler la langue annamite à toutes les heures de la journée.

Après deux échecs à l'examen de sortie, l'exclusion de l'Ecole était prononcée contre le candidat. Si l'élève y avait, au contraire, satisfait, il était nommé

administrateur de troisième classe, après, toutefois, l'accomplissemnt d'un stage.

Pour avancer de la troisième classe à la deuxième et de celle-ci à la première, il fallait avoir passé, avec succès, un examen d'aptitude. Celui-ci comportait, pour les administrateurs de troisième classe : un thème, une version annamite, une thèse d'économie politique, la lecture et la traduction orale d'un texte annamite, l'explication d'un texte chinois tiré d'un ouvrage de Confucius, l'explication de pièces officielles en caractères chinois, des interrogations sur l'histoire d'Annam, sur celle des colonies françaises et européennes de l'Inde, ainsi que sur le droit administratif et l'organisation financière et fiscale annamite.

Pour passer de la deuxième à la première classe, l'examen comprenait : la traduction d'un texte chinois, d'une lettre de change chinoise, d'un texte annamite, comme épreuves écrites; et à l'oral : l'explication littérale, avec discussion, d'un texte chinois de la loi annamite, l'explication d'un texte cambodgien facile, des interrogations sur les religions bouddhiques, sur l'ethnologie et l'histoire générale de l'Inde, sur l'histoire et la littérature chinoises.

Les connaissances qu'on exigeait des administrateurs des affaires indigènes étaient donc à la fois d'un caractère pratique, et très poussées. Elles englobaient tout ce qui pouvait être utile pour eux de savoir, sans tomber dans l'érudition, ni sombrer dans la banalité, ces deux écueils en matière de pédagogie.

La situation matérielle que l'on faisait au nouveau personnel était intéressante. Les traitements étaient de 13.000 fr. pour les administrateurs de première classe, de 10.000 fr. pour les administrateurs

de deuxième classe, de 8.000 fr. pour les administrateurs de troisième classe, de 5.000 fr. pour les administrateurs stagiaires. En outre, tous bénéficiaient du logement et de l'ameublement. Une caisse de prévoyance fut également créée. Elle était alimentée par un versement annuel de la colonie sur le budget local. Les intérêts des sommes versées étaient capitalisés. Après douze ans de services en Cochinchine, l'administrateur touchait le capital ainsi constitué. Enfin, un congé de six mois était accordé tous les trois ans.

Mais, les officiers entrés dans le corps nouvellement créé devaient, désormais, opter entre leur grade d'officier et leur nouvelle situation. Il ne leur était plus possible d'être administrateur, tout en conservant leur droit à l'avancement dans l'armée; ils étaient obligés de donner leur démission, s'ils choisissaient de servir dans les nouveaux cadres.

L'éloge des administrateurs des affaires indigènes issus du Collège des stagiaires a été souvent fait. Tous ceux qui les ont étudiés [1] ou vus à l'œuvre sont unanimes à les considérer comme un personnel d'élite, dont la qualité n'a jamais été surpassée en Indochine. Ce sont en grande partie eux qui ont fait de la Cochinchine ce qu'elle est actuellement.

---

(1) Voici, par exemple, ce que nous trouvons au sujet des Amiraux et des administrateurs des affaires indigènes, sous la plume de M. Lhomme, dans sa thèse sur *Le gouvernement des Amiraux en Cochinchine*, p. 102 (Paris, Larose, 1901) : « Leur louange (celle des Amiraux) n'est point à faire : les faits eux-mêmes les louent assez. J'ai lu des récits, des rapports écrits par eux. Ils respirent la franchise et l'honnêteté. Dans ces dix-huit ans d'administration militaire, nos Amiraux et nos officiers de marine surent remplir leur devoir, sans forfanterie comme sans faiblesse. Il n'y a pas une ombre à jeter sur ce tableau. »

Article 2

Les administrateurs des affaires indigènes depuis 1881 jusqu'à la création du corps des Services civils de l'Indochine en 1889

Quand, en mai 1879, Le Myre de Vilers [1] fut nommé au gouvernement de la Cochinchine, dont il fut le premier gouverneur civil, il avait pour mission d'établir un système d'administration purement civile, à la place de l'organisation à caractère militaire créée par les Amiraux, en même temps que d'appliquer les idées assimilatrices qui avaient cours en France à cette époque. « Après vingt ans d'occupation, lui écrivait le ministre, la Cochinchine, placée désormais hors de toutes contestations politiques, mise à l'abri des troubles intérieurs par la fermeté d'une administration toute militaire, me paraît propre à aborder l'étape qui sépare le pays conquis de l'état colonial, et le régime exceptionnel du droit commun. La nécessité d'une assimilation progressive s'impose donc à vos préoccupations et devra inspirer tous vos actes [2].

Le but que se proposait Le Myre de Vilers, en ce qui concerne le corps des administrateurs des affaires indigènes était double : établir un recrutement en principe uniquement civil, d'une part, et, introduire, d'autre part, dans l'administration une séparation

(1) Officier de marine, puis sous-préfet de Joigny, Le Myre de Vilers devint préfet d'Alger en 1871, préfet de la Haute-Vienne en 1873, puis directeur de l'Intérieur en Algérie. Le 14 mai 1879, il fut nommé gouverneur de la Cochinchine. Ce fut un chef de colonie d'une personnalité très vigoureuse.

(2) D'après Cultru, op. cit., page 315.

effective des pouvoirs. A l'organisation existante, il adressait de nombreux reproches qui, dans son esprit, devaient entraîner sa suppression. Il estimait que le Collège des stagiaires ne donnait pas les résultats espérés. Dans les dernières années, le nombre de ses élèves avait été infime. Les professeurs en étaient inexpérimentés. Les connaissances qu'on y dispensait étaient en grande partie inutiles : à un futur administrateur une licence en droit devait suffire, un stage de courte durée, au début de la carrière, dans les bureaux du gouvernement, lui donnerait les connaissances administratives indispensables. Quant à la langue annamite, elle serait vite apprise par la fréquentation de l'indigène, et par l'assiduité à des cours qu'il se proposait de créer. Il fallait donc supprimer le Collège, quitte, après de profondes modifications, à le rétablir en France où, du moins, le climat était sain, et où se trouveraient facilement, avec des professeurs compétents, un nombre suffisant d'élèves.

Ses critiques s'adressaient, également, au recrutement de la direction de l'intérieur. Il jugeait que les traitements des employés des bureaux étaient, surtout pour les postes de début, beaucoup trop faibles pour qu'on pût se montrer difficile sur le choix des candidats : pour des situations tellement médiocres, jamais les jeunes gens de valeur ne se présenteraient, en effet, en grand nombre. Enfin, et surtout, il reprochait à l'organisation administrative établie par les Amiraux, la confusion de tous les pouvoirs, source d'abus de toutes sortes, au profit des administrateurs des affaires indigènes, à la fois administrateurs et juges.

En somme, une refonte totale du système lui

paraissait nécessaire. Ce fut l'œuvre du décret du 4 mai 1881, réorganisant le personnel des affaires indigènes de Cochinchine (et notamment, en modifiant le recrutement) et celle du décret du 25 mai 1881 instituant en Cochinchine des tribunaux français.

Examinons les principales dispositions de ces deux décrets. Et tout d'abord, le Collège des stagiaires était supprimé. Les administrateurs stagiaires se recrutaient, désormais, parmi le personnel de la direction de l'intérieur.

Ce personnel comprenait des commis rédacteurs et des commis principaux.

Le recrutement des commis rédacteurs de deuxième classe, emploi de début, se faisait parmi les candidats pourvus d'un diplôme de bachelier ès lettres ou ès sciences, ou du brevet de l'enseignement supérieur. Quant aux commis rédacteurs de première classe, ils étaient pris, sans examen préalable, parmi les bacheliers ès lettres ou ès sciences (diplôme complet), les officiers sortant de l'Ecole polytechnique, de l'Ecole militaire ou de l'Ecole navale, les licenciés en droit et les élèves de l'Ecole centrale pourvus d'un diplôme d'ingénieur civil, les officiers des différents corps de la marine, bacheliers ès lettres ou ès sciences, les employés de l'administration centrale comptant au moins deux ans de services, et ceux de la direction de l'intérieur ayant au moins deux ans de services à la colonie. Les commis principaux de première classe étaient choisis parmi les rédacteurs de première classe comptant une année de services et ayant justifié de leur capacité par un examen.

Quant au personnel des administrateurs, il se divisait en administrateurs stagiaires, administrateurs de trois classes et administrateurs principaux.

Les administrateurs stagiaires étaient choisis parmi les commis principaux de deuxième classe comptant une année de services et ayant justifié de leur capacité par un examen.

Quant au personnel des administrateurs, il se divisait en administrateurs stagiaires, administrateurs de trois classes et administrateurs principaux.

Les administrateurs stagiaires étaient choisis parmi les commis principaux de deuxième classe comptant un an de service et justifiant de la connaissance de la langue annamite. Aucun examen d'aptitude n'était donc exigé au seuil du grade d'administrateur, pas plus que pour avancer d'une classe à l'autre. Les traitements étaient augmentés dans une notable proportion, tant ceux des fonctionnaires des bureaux que ceux des administrateurs, qui furent de 10.000 fr. par an pour les administrateurs de troisième classe, 15.000 fr. pour ceux de deuxième classe, 18.000 fr. pour les administrateurs principaux.

En ce qui concerne les attributions des administrateurs chefs de province, celles qui avaient trait à la justice étaient confiées, en principe, à des tribunaux français. Le décret du 25 mai 1881 créait des tribunaux de première instance, qui avaient, en même temps, la compétence des justices de paix, et étaient dirigés par un personnel spécial de magistrats français nommés par décret. Ces magistrats étaient totalement indépendants des autorités administratives. Au-dessus de ces tribunaux se trouvait une Cour d'Appel installée à Saïgon. Cependant, les chefs de province continuaient à statuer contre les Annamites pour toutes violations d'arrêtés locaux, jusqu'à huit jours de prison et 50 francs d'amende. Mais, sous la précédente réserve, leurs attributions n'étaient que

purement administratives et il y eut, désormais, en Cochinchine, une véritable séparation des pouvoirs.

Voici en quels termes le rôle de l'administrateur était défini par l'article 5 du décret du 4 mai 1881 :

« Il est chargé de la direction politique et administrative, de la surveillance de tous les services français, dont les agents sont placés sous son autorité. Il remplit les fonctions d'officier de l'état-civil pour les Européens, et celles de notaire dans les arrondissements où il n'existe pas de tribunaux. Il représente l'administration de la marine dans les ports où il n'y a pas d'officier d'administration; il remplit les fonctions dévolues au préfet, en ce qui concerne les voies vicinales (loi du 21 mai 1836), il surveille et contrôle l'administration des villages. Il est chargé du recrutement. »

Ajoutons que ces dispositions n'ayant fait l'objet d'aucune abrogation sont toujours applicables en Cochinchine, dans la mesure où elles n'ont pas été modifiées par des textes postérieurs.

Ainsi était bouleversée l'organisation mise sur pied par les Amiraux. Le conseil donné plus tôt par de Lanessan, qui allait devenir, par la suite, gouverneur général de l'Indochine, n'avait pas été suivi : « Sans doute quelques modifications et quelques perfectionnements peuvent et doivent être apportés, avait-il, en effet, écrit dans son ouvrage « L'Expansion coloniale de la France » en parlant de cette administration qui, pendant vingt ans avait fait ses preuves, mais il ne faudrait pas toucher à ses lignes essentielles, sous prétexte que cette organisation n'est pas conforme à nos idées et à nos habitudes [1] ». Conseil

(1) De Lanessan : *L'Expansion Coloniale de la France*, p. 546 et sq.

sage et qu'on eût gagné à suivre, mais qui ne devait pas être écouté, car on était résolu à une transformation radicale de l'état des choses existant.

La réforme de 1881 n'eût pas d'heureuses conséquences, en ce qui concerne le recrutement des administrateurs. D'abord, l'élément militaire disparut presque complètement. Jusqu'à là, une élite de jeunes officiers qu'intéressait le pays était bien volontiers entrée dans une carrière largement rétribuée et où l'on débutait d'emblée comme administrateur de troisième classe, après un stage d'assez courte durée. Maintenant, pour arriver au grade d'administrateur, il fallait débuter comme commis-rédacteur et accomplir une besogne de bureau, peu intéressante pour des natures actives, jusqu'au grade de commis principal de deuxième classe. Aussi, bien peu nombreux furent désormais les officiers qui se présentèrent. Et ce fut dommage. Il eût, pourtant, été bien simple de leur réserver un emploi de début plus important. De plus, les nouveaux candidats civils ne furent, pour la plupart, que des recrues de valeur moyenne. A la différence de ce qui se passe actuellement, où il y a beaucoup plus de demandes que d'emplois, à cette époque, rares étaient les jeunes gens instruits qui consentissent à s'expatrier dans une colonie ayant aussi mauvaise réputation, au point de vue du climat, que la Cochinchine d'alors. On dut se montrer indulgent afin de ne pas manquer de personnel. La valeur professionnelle des nouveaux administrateurs devint donc moindre que du temps des Amiraux. Par ailleurs, le Collège des stagiaires n'existait plus, et comme l'Ecole Coloniale ne devait être fondée que quelques années plus tard, il n'y avait guère possibilité pour les futurs

administrateurs d'acquérir le complément de connaissances ayant trait à la colonie qui leur était indispensable. Le stage préalable dans un bureau de la direction de l'intérieur était insuffisant pour cela. Enfin, avait été supprimée l'obligation d'un examen pour devenir administrateur de troisième classe, comme, d'ailleurs, pour avancer, par la suite, d'une classe à une autre, examen dont la préparation nécessitait un effort très méritoire pour acquérir les connaissances professionnelles nécessaires. Sans doute, pour devenir administrateur de troisième classe devait-on connaître la langue annamite, mais ce n'était certainement pas suffisant.

Quant à la séparation des pouvoirs établie par le décret du 25 mai 1881, des réserves doivent être faites à son sujet. Comme on va le voir un peu plus loin, cette réforme était, pour le moins, prématurée : on eût pu, sans inconvénients, garder le système antérieur, qui confiait la justice à un des trois administrateurs résidant dans la province, et qui était si conforme à la tradition annamite. Sans doute n'était-il pas parfait : des heurts, des conflits naissaient, parfois, entre l'administrateur chargé de la justice et ses deux collègues. Mais des améliorations étaient possibles et auraient suffi.

On aurait pu, par exemple, créer deux catégories distinctes et indépendantes d'administrateurs, comme aux Indes anglaises où l'Indian civil service comprend, à côté de fonctionnaires chargés de l'administration proprement dite, d'autres auxquels est réservé le service de la justice.

On aurait pu, également, organiser des tribunaux indigènes qui n'auraient jugé qu'en premier ressort,

l'appel étant réservé à un tribunal provincial présidé par l'administrateur chef de province, ainsi qu'on devait le faire, plus tard, dans les pays de protectorat de l'Indochine. On préféra installer, à grands frais, des tribunaux exclusivement français, composés de magistrats qui ignoraient tout du pays, et devaient, constamment, avoir recours aux bons offices d'un interprète [1]. Par surcroît, la nouvelle magistrature comprit une très forte proportion de noirs, citoyens français originaires des Antilles ou des Etablissements de l'Inde, ce qui ne releva pas son prestige auprès des justiciables annamites, pour qui la race nègre est très inférieure à la leur [2].

De 1881 à 1889, il n'y eut pas de modification essentielle apportée à l'organisation nouvelle. Cependant, la direction de l'intérieur fut supprimée par décret du 29 octobre 1887. Les attributions du directeur furent remises au lieutenant-gouverneur de

---

(1) Voici ce qu'on a pu écrire sur la manière dont ces magistrats rendirent la justice : « Livrés pieds et poings liés aux interprètes annamites qui représentent la partie la plus mauvaise de la population indigène, ignorants de tous les usages du pays, et de son organisation sociale ou politique, une partie des juges de la Cochinchine est actuellement dotée en est arrivée à rendre des arrêts tels que les deux parties se mettent souvent d'accord pour ne pas les exécuter. » (De Lanessan : *L'Indochine*, Paris, Alcan, 1885, page 650).

(2) Nommer juge ou administrateur en Indochine un mulâtre des vieilles colonies ou un Sénégalais des quatre communes « constituées » est, politiquement, une erreur. « C'est froisser les populations jaunes qui, si elles ne sont pas déjà convaincues de la supériorité des Blancs, se refusent absolument à reconnaître celle des colorés noirs... Informez-vous et bien vite, vous reconnaîtrez les ridicules ou fâcheuses conséquences des quelques nominations d'administrateurs ou de juges inspirées par la « politique d'association » (Vignon : *Un Programme de politique coloniale*, Paris, Plon et Nourrit, 1919, p. 269). Notre manière de faire suscite chez les coloniaux anglais un étonnement amusé.

Cochinchine. Le décret du 29 septembre 1894 fit disparaître à son tour le poste de secrétaire général. Mais, les bureaux subsistèrent : seuls avaient disparu deux postes intermédiaires entre eux et le chef de l'administration locale et qui n'avaient plus leur raison d'être. On peut même dire que le décret du 16 septembre 1899, qui devait fondre, en un seul corps, les différents personnels de commis et d'administrateurs existant à ce moment en Indochine, n'allait pas donner au système administratif instauré par Le Myre de Vilers une physionomie bien nouvelle : attributions, mode d'administration et, en grande partie, recrutement lui-même, allaient demeurer à peu près les mêmes en Cochinchine.

Section II

Les Résidents

Le Traité du 6 juin 1884, qui, dans son article premier, plaçait l'Annam sous la protection de la France, prévoyait la création d'un corps de « résidents » français au Tonkin, dans un article 3 ainsi conçu : « Au Tonkin, des résidents ou résidents adjoints seront placés, par le Gouvernement de la République, dans les chefs-lieux où leur présence sera jugée utile. Ils seront sous les ordres du résident général. » Ces résidents ne devaient avoir que des attributions de contrôle : « Les résidents éviteront de s'occuper des détails de l'administration intérieure des provinces. Les fonctionnaires indigènes continueront à gouverner et à administrer sous leur contrôle,

mais ils seront révoqués sur la demande des autorités françaises. » (Article 7 du traité.)

En Annam proprement dit, notre action devait s'exercer de façon plus indirecte encore qu'au Tonkin. L'établissement de résidents français dans les chefs-lieux n'y était pas expressément prévu. « Les fonctionnaires annamites, dit l'article 3 du Traité, depuis la frontière de la Cochinchine, jusqu'à la frontière de la province de Ninh-binh, continueront à administrer les provinces comprises dans ces limites, sauf en ce qui concerne les Douanes, les Travaux publics, et, en général, les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs européens ».

Ainsi, une distinction était-elle faite entre les deux régions. Au Tonkin, les fonctionnaires indigènes devaient être placés sous le contrôle de résidents. En Annam, au contraire, ils devaient demeurer indépendants de nous, en principe et sauf exceptions.

Comment furent interprétées les dispositions de ce traité, qui règle encore nos rapports avec l'Annam?

Le décret du 3 février 1886, créa et organisa un personnel de résidents et de vice-résidents, qui furent placés dans les provinces de l'Annam et du Tonkin. On lui adjoignit un personnel de comptables qui fut indifféremment employé dans les bureaux des provinces, et dans ceux des chefs-lieux des deux administrations locales. Résidents, vice-résidents et comptables eurent une organisation régie par des règles sensiblement analogues à celles qui étaient en vigueur pour les administrateurs et les commis des affaires indigènes de Cochinchine.

Leur rôle variait suivant les tendances du résident général ou du gouverneur général en fonctions. Etait-il, tel Paul Bert [1], partisan de l'administration directe, que semblaient rendre nécessaire les exactions mandarinales, les résidents étaient invités à exercer un contrôle très serré sur les fonctionnaires indigènes de l'Annam et du Tonkin. Etait-il, au contraire, tel de Lanessan, pour une application stricte du protectorat, notre action se relâchait, et une certaine autonomie était accordée aux mandarins.

De même, certains résidents généraux voulaient, pour tenir plus étroitement l'Annam sous notre domination, rendre le Tonkin le plus indépendant possible de Hué : les résidents devaient alors entrer directement en rapport avec les indigènes; les centres administratifs étaient multipliés; on ôtait aux mandarins le plus possible de leur autorité et on en référait le moins qu'on pouvait à la cour de Hué, qu'on cherchait à désintéresser du Tonkin. D'autres, au contraire, étaient persuadés que les deux régions étant habitées par une même race, une même politique devait s'y appliquer et que, pour faire accepter nos réformes, il convenait de nous concilier les autorités indigènes en leur conservant leur prestige, c'est-à-dire, avant tout, en ne les dépouillant pas de leurs attributions. (Circulaire du 6 octobre 1891.)

Au Cambodge, le traité du 17 juin 1884, par lequel notre protectorat était étendu à ce pays, prévoyait, lui aussi, dans un article 4, la création de résidents

---

(1) Nommé résident général de l'Annam-Tonkin en 1886, Paul Bret mourut à Hanoï peu de temps après.

(2) De Lanessan fut gouverneur général de 1891 à 1894. Il fut rappelé en France, à la suite d'un conflit avec l'amiral Fournier.

français : « Des résidents ou des résidents-adjoints, nommés par le Gouvernement français et proposés au maintien de l'ordre public et au contrôle des autorités locales, seront placés dans les chefs-lieux de province, dans tous les points où leur présence sera jugée nécessaire. » Un décret du 28 février 1889 intervint, en conséquence, qui organisa les cadres des résidences et vice-résidences du Cambodge, dans des conditions analogues à celles en vigueur pour le corps similaire de l'Annam-Tonkin. Résidents et vice-résidents étaient mis sous l'autorité d'un résident général, qui dépendait, lui-même, du gouverneur de la Cochinchine. Mais, les troubles qui éclatèrent dans le pays à la suite de cette hâtive réforme, nous obligèrent à en suspendre momentanément l'application, et à apporter quelques tempéraments à notre action, qui dut tendre à devenir moins directe, et se borner au rôle de contrôle qui lui était dévolu par le traité de protectorat.

Enfin, au Laos, qui constitua notre dernière conquête [1], fut établi un personnel spécial de « commissaires du gouvernement » et de commis, cumulant toutes les attributions, sous la haute autorité, depuis 1895, de deux commandants supérieurs, dont l'un gouvernait le Bas Laos et l'autre le Haut Laos. En 1899,

(1) Notre installation au Laos, qui ne rencontra aucune résistance de la part des indigènes, comme le prouve le succès de la célèbre mission Pavie (1879-1895), entraîna, par contre, avec le Siam, qui prétendait exercer sur ce pays des droits de suzeraineté, des difficultés sérieuses. Celles-ci furent réglées par les traités du 3 octobre 1893 (cession par le Siam de la rive gauche du Mékong), du 13 février 1904 (renonciation du Siam à toute prérogative de suzeraineté sur les territoires du Luang Prabang situées sur la rive droite du Mékong, et concession par lui de quatre points situés sur cette même rive, en vue de l'établissement de tronçons de voies ferrées), et du 23 mars 1907 (transformation en bail emphytéotique de la concession précitée).

ces deux commandements supérieurs furent supprimés et les commissaires mis sous l'autorité d'un résident supérieur unique. Sauf dans le royaume de Luang-Prabang, où un traité de protectorat nous liait, c'est de la façon la plus directe que notre domination s'exerça dès le début, car il n'existait au Laos aucune aristocratie puissante, mais seulement une poussière de petits chefs, le plus souvent héréditaires, sans grande puissance ou influence, incapables d'entraver notre action, comme aussi de nous aider très efficacement.

CHAPITRE II

LES SERVICES CIVILS DEPUIS LEUR CREATION EN 1899 JUSQU'A LEUR REORGANISATION EN 1920

On l'a vu, l'Indochine était, avant 1899, administrée par des personnels multiples, régis par des textes différents, quoiqu'analogues, et complètement indépendants l'un de l'autre. L'existence d'un corps de fonctionnaires de l'ordre administratif distinct par pays ne se justifia qu'aussi longtemps que, respectant les traités, on s'en tint aux principes du protectorat. On conçoit alors, qu'à des possessions où notre domination s'exerçait de manière différente, selon qu'il s'agissait d'une colonie comme la Cochinchine, ou de pays de protectorat, comme l'Annam ou le Cambodge, correspondissent des personnels distincts. Mais, il n'en fut plus de même à mesure que les idées d'uniformisation gagnèrent du terrain, et quand on en arriva à croire que des méthodes identiques d'administration pouvaient convenir aux populations de l'Indochine entière. On estima alors que les mêmes fonctionnaires pourraient servir indifféremment dans les divers pays de l'Union Indochinoise,

et qu'une fusion des cadres existants s'imposait. Au surplus, il parut impossible de maintenir par pays de l'Union un cadre qui aurait un recrutement, une organisation, des attributions à part, ne fût-ce qu'à cause du petit nombre de fonctionnaires qu'il eût comporté : à peine quelques dizaines. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'un gouverneur général, M. P. Doumer, résolut de fondre, en un corps unique, administrateurs des affaires indigènes de Cochinchine, résidents de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge, commissaires du Laos, ainsi que tous les fonctionnaires des bureaux de ces pays. Ce fut l'œuvre du décret du 16 septembre 1899.

Examinons ce dernier, tel qu'il fut modifié ensuite par le décret du 9 mai 1906. Sa disposition essentielle, c'est la fusion en un corps spécial, appelé les « Services civils » de tous les personnels précités. Ce corps se divisait, désormais, en deux cadres : le cadre des administrateurs, comportant cinq classes d'administrateurs et une classe d'inspecteurs, et le cadre des bureaux, composé de commis de trois classes. Les fonctionnaires du premier étaient nommés par décret, ceux du second, par arrêté du gouverneur général de l'Indochine.

Comment se recrutait ce personnel? Les commis de troisième classe étaient pris parmi les candidats pourvus d'un baccalauréat, pour une moitié, et pour l'autre, parmi les sous-officiers et caporaux réunissant certaines conditions d'aptitude. Les commis de deuxième classe étaient recrutés parmi les commis de troisième classe comptant dix-huit mois de services, et les candidats pourvus du baccalauréat complet ou d'une licence. Quant aux commis de première classe,

ils étaient choisis parmi les commis de deuxième classe comptant plus de dix-huit mois de services, les candidats ayant une licence, et ceux qui, possédant le baccalauréat complet, sortaient d'une grande Ecole, comme les Hautes Etudes Commerciales, les Langues Orientales Vivantes, etc...

Les administrateurs de cinquième classe étaient pris : en premier lieu, parmi les élèves-administrateurs de l'Ecole coloniale, fondée depuis quelque temps déjà [1], et, en second lieu, parmi les commis de première classe ayant accompli deux années de services effectifs, ainsi que parmi certaines catégories de fonctionnaires : officiers, conseillers de préfecture, etc.

De telles règles de recrutement étaient encore moins sévères que celles instaurées en Cochinchine par le décret du 4 mai 1881. Sans doute, pour les commis sont-elles à peu près les mêmes, les diplômes désormais nécessaires n'étant pas de valeur inférieure à ceux précédemment exigés des commis du secrétariat de Cochinchine. Mais, c'était, certainement, aller trop loin que d'admettre des sous-officiers et des caporaux à des emplois conduisant à des fonctions aussi délicates que celles d'administrateur, auxquelles ni leur instruction, ni leur carrière antérieure ne les préparaient aucunement, exception faite, toutefois, pour certaines individualités.

C'est principalement envers les candidats-administrateurs qu'on se montrait d'une indulgence excessive. En effet, d'une part, aucun examen d'aptitude n'était établi pour les commis de première classe voulant être nommés administrateurs de cinquième classe.

---

(1) Il en sera parlé, en détail, plus loin (2e partie, chapitre II, section II).

D'autre part, la connaissance d'une langue indigène n'était plus obligatoire à cet effet, exigence que, du moins, on trouvait dans le décret du 4 mai 1881. Certes, le recrutement par l'Ecole coloniale devait constituer la règle et les élèves-administrateurs étaient, pour la plupart, d'excellents sujets donnant toute satisfaction à leurs chefs. Mais, le nombre en était encore très réduit. Il convient d'ajouter, il est vrai, qu'on ne pouvait se montrer trop sévère dans le choix des candidats, sous peine de ne pas trouver de personnel; mais, il n'en demeurait pas moins indispensable pour cela, d'instituer un examen professionnel d'aptitude, et de rendre obligatoire la connaissance d'une langue indigène pour les fonctionnaires des bureaux désirant passer dans le cadre des administrateurs.

Ces deux lacunes furent comblées sous le gouvernement de M. Albert Sarraut (1911-1919). Le décret du 24 juin 1912, institua un examen d'aptitude pour le grade d'administrateur de cinquième classe. Cet examen, qui est le même que celui auquel doivent satisfaire actuellement les fonctionnaires des bureaux voulant devenir administrateurs-adjoints de troisième classe (arrêté du 16 mars 1921) [1], comportait différentes épreuves ayant trait : à la législation métropolitaine et coloniale, à l'économie politique, à la comptabilité, à la législation financière, à l'administration indochinoise, au droit français, à l'histoire et à la géographie indochinoises. En même temps, fut rendue obligatoire la connaissance d'une langue indigène pour le grade d'administrateur de cinquième classe, connaissance qui dut être attestée par l'obtention d'un brevet

(1) Voir plus loin, 2e partie, chapitre II, section IV.

de premier degré. Le décret du 24 avril 1913 étendit cette obligation aux administrateurs de quatrième classe, qui, pour passer à la classe supérieure durent, désormais, être titulaires d'un brevet du deuxième degré, obtenu depuis moins de cinq ans. Mesure très heureuse, rendue nécessaire par l'ignorance, presque générale, on le verra par la suite [1], où était tombé le personnel des Services civils en ce qui concerne les langues indochinoises, ainsi d'ailleurs que celui des autres services pour certains desquels (douanes et régies, garde indigène, service forestier) la même obligation avait été créé par décret du 8 octobre 1911, suivi du décret du 12 juillet 1912. Mais son application dut être suspendue pendant la guerre.

Telle fut l'œuvre uniformisatrice du décret du 16 septembre 1899 et des décrets le complétant. Aucun texte ne règle, d'une manière générale, l'organisation, le rôle et le fonctionnement des Services civils. Ils se trouvent définis dans des règlements multiples, qui se chevauchent en se complétant, ou en s'abrogeant mutuellement. Comme ils sont demeurés les mêmes, dans leurs lignes essentielles, depuis la création des Services civils jusqu'à nos jours, nous allons les étudier tels qu'ils existent actuellement.

---

(1) Voir plus loin, 2e partie, chapitre III, paragraphe II.

DEUXIÈME PARTIE

Organisation des Services Civils

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION GÉNÉRALE DES SERVICES CIVILS

On sait que, depuis le décret du 17 octobre 1887, l'Indochine est placée sous l'autorité d'un gouverneur général, véritable vice-roi, dont les attributions sont réglées par un décret du 20 octobre 1911. Le gouverneur général a sous ses ordres les chefs d'administration locale des cinq pays de l'Union, qui sont les résidents supérieurs des quatre pays de protectorat : Annam, Tonkin, Cambodge et Laos, et le gouverneur de la Cochinchine (auxquels il convient d'ajouter l'administrateur-chef du territoire de Kouang-Tchéou-Wan). Sous réserve de la direction supérieure et du contrôle du gouverneur général, les chefs d'adminis-

tration locale sont investis d'une autorité complète sur les pays de l'Union qui leur sont confiés. Ils disposent, à cet effet, d'une grande initiative et de pouvoirs réglementaires considérables, qui leur permettent de fixer les matières que des textes spéciaux n'ont pas réservées à une autre autorité. Les Services civils sont leur principal instrument de gouvernement. C'est par leur intermédiaire qu'est administrée l'Indochine entière, dont ils constituent l'armature, en même temps que le service d'autorité par excellence.

L'organisation des Services civils est actuellement réglée par le décret du 1er décembre 1920, modifié par de nombreux décrets subséquents, tels ceux des 29 novembre 1921 et 28 décembre 1923. « Le personnel des Services civils de l'Indochine, porte l'article 1er du décret du 1er décembre 1920 (et par Services civils, il convient d'entendre, plutôt qu'un service proprement dit, l'ensemble des fonctionnaires d'autorité ou de gestion qui assurent le fonctionnement des diverses administrations locales), est chargé d'assurer le fonctionnement de l'administration générale, soit dans les provinces, soit dans les bureaux du gouvernement général, soit dans les bureaux des résidences supérieures du gouvernement de la Cochinchine et du Territoire de Kouang-Tchéou-Wan ». Cette définition donnée, ajoutons que les Services civils constituent un corps spécial à l'Indochine, à la différence de celui des administrateurs coloniaux qui, comme eux, relève du ministère des colonies mais peut être appelé à servir, indifféremment, dans toutes les possessions françaises autres que l'Indochine.

Section I

Division des Services Civils en deux cadres

Les Services civils se divisent en deux cadres : le cadre des bureaux, et celui des administrateurs. Le premier comprend des chefs de bureau de trois classes (dont une hors classe), des sous-chefs de bureau et des rédacteurs de deux classes. Ces fonctionnaires sont nommés par arrêté du gouverneur général. Ils sont, en principe, subordonnés aux administrateurs. Ils sont affectés soit aux bureaux des résidences supérieures, du gouvernement de la Cochinchine ou du gouvernement général, soit aux bureaux des résidences provinciales, où ils sont toujours placés sous les ordres de l'administrateur chef de province.

A la tête des bureaux de chaque administration locale, c'est-à-dire à Saïgon, Hanoï, Hué, Pnompenh et Vientiane, se trouve un directeur des bureaux. C'est, en principe, un administrateur de deuxième classe, qui seconde le chef d'administration locale dans tous les détails du service. Les bureaux sont, parfois, groupés en services (financiers, administratifs, etc.) placés sous les ordres de chefs de service, qui sont, ordinairement, des administrateurs. Ils se divisent (sauf au Cambodge et à Kouang-Tchéou-Wan) en sections, dirigées par des sous-chefs de bureau, des rédacteurs, ou même, dans certains pays de l'Union, par des commis indigènes. Dans les provinces, les fonctionnaires des bureaux sont, le plus souvent, des rédacteurs à qui sont confiées, soit la comptabilité, soit les fonctions d'adjoint ou de greffier-notaire, soit la direction

d'un service particulièrement important (comme, en Cochinchine, le service de la propriété foncière). Ce sont, parfois aussi, des sous-chefs ou chefs de bureau.

Quant au cadre des administrateurs, il se divise en quatre classe d'administrateurs-adjoints, dont une d'administrateurs hors-classe, et trois classes d'administrateurs. Administrateurs et administrateurs-adjoints sont nommés par décret, sur la présentation du gouverneur général et la proposition du ministre des colonies.

Il existe, en outre, des élèves-administrateurs sortant de l'Ecole coloniale, et nommés par arrêté du ministre des colonies.

Les administrateurs sont chargés de la direction des provinces dans les divers pays de l'Union. Cependant, ils peuvent aussi être placés à la tête des principaux services du gouvernement général ou des administrations locales, ou remplir (mais d'une façon exceptionnelle, et seulement au cas d'insuffisance numérique de chefs de bureau titulaires), les fonctions de chef de bureau. Les administrateurs-adjoints exercent, ordinairement, les fonctions d'adjoint, ou de « délégué, chef de centre administratif » ; ils peuvent, également, être chargés de la direction d'un bureau en cas de pénurie de personnel. Quant aux élèves-administrateurs, ils débutent, le plus souvent, par un stage au cabinet du chef de l'administration locale ou dans les bureaux du chef-lieu de l'administration locale, mais ils peuvent, aussi, être affectés immédiatement en province, en qualité d'adjoint à un administrateur chef de province.

Section II

Division administrative de l'Indochine en Provinces

Chaque pays de l'Union est divisé en un certain nombre de circonscriptions, uniformément appelées « provinces » depuis un arrêté du 20 décembre 1899. Le nombre en était, à l'origine, assez réduit; mais, malgré les critiques qui n'ont pas manqué de s'élever, il marque une tendance à s'accroître, ce qui entraîne une augmentation corrélative de personnel.

La Cochinchine comprend vingt provinces, l'Annam seize, le Cambodge treize, le Laos dix, le Tonkin vingt-trois. Aux provinces, il convient d'ajouter cinq territoires militaires, situés sur la frontière chinoise, dont quatre au Tonkin et un au Laos, et dont la création se justifie par le fait que les régions limitrophes de la Chine, très montagneuses et habitées par des tribus parfois belliqueuses (telles que celles des Méos) en même temps que dépourvues d'autres moyens de communication que des « pistes », sont, fréquemment, le théâtre d'actes de piraterie et de troubles de toutes sortes, ayant, le plus souvent, leur origine de l'autre côté de la frontière, et rendant nécessaire un commandement militaire. A la tête de chacun de ces territoires, se trouve un officier supérieur qui prend le titre de « commandant du territoire », et qui est placé sous l'autorité du chef d'administration locale. Il est assisté plus particulièrement, en ce qui concerne la Justice, par un fonctionnaire des Services civils. De plus, sa tâche est facilitée par l'existence, dans l'intérieur du territoire, d'un certain nombre de

postes mis sous le commandement de sous-officiers ou d'officiers.

Enfin, certaines provinces comprennent des « centres administratifs » ou « délégations », à la tête desquels sont placés des fonctionnaires appartenant aux Services civils ordinairement, mais qui peuvent, cependant, être d'un autre service, tel que la Garde indigène. Ces délégués ou chefs de centre administratif sont chargés, sous la direction du chef de province, qui demeure leur chef immédiat, et devant qui ils sont responsables, de l'administration de leur circonscription. Ils sont investis, dans ce but, de la plupart des attributions du chef de province, dont, comme leur appellation l'indique, ils sont les délégués. Les centres administratifs se trouvent, surtout, dans les parties excentriques des circonscriptions étendues, ou dans celles qui ont une particulière importance au point de vue économique, stratégique ou politique [1]. Plusieurs d'entre eux ont été érigés en provinces, tandis que d'autres, créés au moment de la conquête, ont disparu avec les motifs qui avaient amené leur établissement. Il ne faut pas confondre avec ces centres administratifs, les « postes administratifs » de Cochinchine, qui sont dirigés par des fonctionnaires indigènes ayant des attributions d'ordre administratif exclusivement,

(1) Tels sont, par exemple, le centre administratif de Hoi-xuan, dans la province très étendue et assez turbulente de Thanh-Hoa (Annam), centre qui commande la route se dirigeant vers Luang-Prabang et le Mékong, — le centre administratif de Chobo (province de Hoabinh, Tonkin), marquant sur la Rivière Noire le point extrême où peuvent monter les chaloupes, très commerçant au surplus, et tête de route sur le Haut Laos, — le centre administratif de Muong-Sing (province de Ban-houei-sai, Laos), près de la frontière chinoise, rendez-vous des caravanes de toutes provenances, et poste d'observation.

alors que celles des délégués sont aussi bien d'ordre judiciaire (mais en matière de simple police, et en Cochinchine seulement).

Section III

Les Circonscriptions Administratives Indigènes

Il nous faut ici distinguer entre les cinq pays de l'Union.

En Cochinchine, la province se divise en cantons (« tong ») ayant à leur tête des chefs et sous-chefs de canton, fonctionnaires indigènes choisis par le gouverneur, sur une liste de trois candidats élus par leurs compatriotes au suffrage restreint. Au-dessous des cantons, se trouvent les communes (« xa ») à l'organisation encore assez forte et très originale [1].

Au Tonkin, comme dans chaque pays de protectorat, on trouve une administration « indigène » s'exerçant parallèlement à la nôtre. La province y est administrée par un « tong-doc » ou « tuan-phu » annamite.

---

(1) La commune est, avec la famille, l'une des bases de la société annamite. C'est une fédération de familles de race annamite exclusivement. Intermédiaire obligée entre l'Etat, qui ne connaît qu'elle, et l'individu, elle s'administre elle-même, à l'aide de notables de deux catégories : les uns agents de décision, les autres agents d'exécution. Elle a, en outre, un domaine à elle, qui est couvent considérable, et qui est inaliénable. Malheureusement, ses caractères primitifs tendent à s'effacer à notre contact à la fois civilisateur et destructeur, et cela malgré les efforts éclairés d'hommes comme M. Robin, gouverneur du Tonkin. « Il y avait là une évolution sans doute inévitable, mais dont la gravité et les dangers ont été souvent signalés par tous ceux qui ont étudié la société annamite ». (A. Girault : *Principes de Colonisation et de Législation Coloniale*, librairie du Recueil Sirey, 1922, 4e édition, p. 638).

Elle se divise en « huyen » ou « phu », selon l'importance de la circonscription, subdivisions correspondant à nos arrondissements et placées sous l'autorité d'un corps de « tri-huyen », « tri-phu » et « tri-chau » (dans les régions montagneuses) nommés et régis par arrêtés du résident supérieur du Tonkin.

Huyen et phu comprennent un certain nombre de cantons, dirigés par des chefs et sous-chefs de canton, choisis par le résident supérieur dans des conditions analogues à celles des fonctionnaires correspondants de Cochinchine. Ils se divisent à leur tour en communes.

En Annam, l'administration supérieure indigène est, dans chaque province, aux mains de fonctionnaires indigènes, nommés par l'empereur d'Annam et appelés les mandarins provinciaux : le « tong-doc » (ou le « tuan-phu »), qui remplit les fonctions de gouverneur de la province, l' « an-sat » qui dirige la justice et le « quan-bo » qui s'occupe de l'administration proprement dite. Au-dessous d'eux, se trouvent les « tri-phu », « tri-huyen » ou « tri-chau » qui administrent les phu, huyen ou chau. Ces derniers se divisent en cantons, dont les chefs, à la différence de ce qui existe en Cochinchine, au Tonkin et au Cambodge, sont élus par leurs compatriotes, sans intervention de l'autorité supérieure, et qui comprennent un certain nombre de communes organisées selon la tradition annamite.

Au Laos, il y a dans chaque province un certain nombre de « muong » ou « kong » (suivant l'importance de la circonscription), qui équivalent à nos arrondissements et sont placés sous l'autorité de « chao-muong » ou « nai-kong » nommés par le résident supérieur du Laos, ainsi que les autres fonctionnaires.

indigènes qui leur sont adjoints (« oupahat », « phouxouéi », « samien »). Muong et kong se subdivisent en « tasseng » (cantons) et ces derniers en « ban » (communes) ayant à leur tête des chefs élus.

Au Cambodge, enfin, le province (ou « khet ») est administrée par un gouverneur cambodgien et se divise en « srok » (arrondissements). Le « srok » se divise à son tour en « khand » (cantons). Srok et khand sont dirigés par des fonctionnaires nommés, comme le gouverneur, par Ordonnances royales rendues exécutoires par le résident supérieur du Cambodge. Le khand comprend enfin des communes (ou « khum »), dont l'organisation, se rapprochant beaucoup de la nôtre, est très différente de celle de ses sœurs annamites.

Section IV

Le personnel des Commis et Secrétaires indigènes

Pour aider dans leur tâche les fonctionnaires des Services civils, il a été créé un corps d'employés indigènes servant indistinctement dans les bureaux des chefs-lieux d'administration locale et dans ceux des chefs de province.

Ce personnel, qui est régi par l'arrêté du 19 juillet 1923 pour tous les pays de l'Union, l'est spécialement par les arrêtés du 18 avril 1919 pour l'Annam et le Tonkin, du 7 mai 1919 pour le Cambodge, du 13 juin 1919 pour le territoire de Kouang-Tchéou-Wan, du 10 septembre 1919 pour le Laos, du 16 septembre 1923

pour la Cochinchine, textes auxquels il convient de se reporter pour une étude plus approfondie. Il suffira de donner ici, sur lui, les précisions suivantes :

Il se divise en deux cadres. Le cadre supérieur est composé de plusieurs classes de commis principaux, commis, commis stagiaires, tous nommés par le gouverneur général sur la proposition des chefs d'administration locale. Le cadre secondaire comprend des secrétaires principaux, des secrétaires, des secrétaires stagiaires, tous de plusieurs classes, et nommés par les chefs d'administration locale. Les secrétaires stagiaires sont recrutés, par voie de concours, parmi les candidats pourvus du brevet supérieur ou du diplôme de fins d'études complémentaires. Quant aux commis, ils sont pris parmi les bacheliers métropolitains, les secrétaires qui ont passé un examen d'aptitude, et qui comptent un certain nombre d'années de services, les élèves de l'Ecole de droit et d'administration de Hanoï.

On le voit, ce sont là des conditions de recrutement assez sévères. Aussi, est-on arrivé à avoir des employés indigènes en général très capables, possédant souvent d'une façon étonnante notre langue, réguliers, exacts, mais nécessitant, néanmoins, un contrôle incessant (surtout en province), leur moralité n'étant pas toujours en rapport avec leur valeur professionnelle. Ajoutons que la majeure partie du travail matériel est faite par eux, et que la tâche des fonctionnaires européens ne consiste, le plus souvent, à cet égard, qu'à vérifier et à contrôler la besogne entreprise selon leurs instructions.

CHAPITRE II

RECRUTEMENT DU PERSONNEL DES SERVICES CIVILS

Section I

Le Problème du Recrutement

« Quand on considère la position exceptionnelle de ces fonctionnaires et l'étendue des intérêts qui leur sont confiés », lit-on dans un rapport anglais (cité par Chailley-Bert), au sujet des fonctionnaires de l'Indian Civil Service, et cela peut aussi bien s'appliquer aux Services civils de l'Indochine, « on peut dire, sans exagération, qu'une erreur de principe dans le choix de ces fonctionnaires, qu'elle soit dûe à une connaissance imparfaite du sujet, ou à une partialité de l'examinateur, doit conduire à des résultats dont l'effet nuisible ne se révélera que quand ils seront sans remède ».[1].

Quelles sont donc les qualités que doit réunir le personnel qui nous occupe? Elles sont nombreuses. « Les administrateurs que l'on envoie dans les posses-

(1) Chailley-Bert : *La Colonisation de l'Indo-Chine, L'Expérience Anglaise*, page 253.

sions d'outre-mer doivent être des fonctionnaires d'élite, recrutés très soigneusement et préparés à leur tâche par un entraînement spécial. Ils doivent être des fonctionnaires d'élite parce que leur rôle est particulièrement important et délicat. Par suite de l'éloignement, le pouvoir central est obligé de leur laisser plus d'indépendance et d'initiative; par la même raison, la surveillance est plus difficile, et sur beaucoup de points, le gouvernement est obligé de s'en rapporter à eux. A ce double point de vue, il lui faut des hommes de confiance. D'un autre côté, il faut à un fonctionnaire beaucoup plus de tact et d'habileté aux colonies qu'en France. Nos vieilles sociétés sont habituées à obéir depuis des siècles, elles ont le respect traditionnel de l'autorité. Les colons se recrutent, au contraire, généralement, parmi les caractères indépendants et aventureux, difficiles à manier. Les mécontentements causés par la maladresse et l'inexpérience d'un fonctionnaire sont beaucoup plus vifs, et se manifestent avec beaucoup plus d'âpreté dans les colonies qu'en France. Ils se sont traduits, parfois, par une révolte brutale et des luttes sanglantes. Il ne faut pas oublier non plus que les indigènes jugent notre domination, et notre civilisation, d'après les fonctionnaires qui les gouvernent. Un administrateur injuste, violent, prévaricateur et corrompu, peut compromettre le bon renom et l'autorité morale de la France. Pour tous ces motifs, il est nécessaire d'avoir aux colonies, plus que partout ailleurs, des fonctionnaires capables, honnêtes, prudents et avisés » [1].

Qu'ajouter à ces lignes, sinon que l'importance

(1) A. Girault : *Principes de Colonisation et de Législation Coloniale*, 4e édition, p. 346 et 347.

d'un bon recrutement est particulièrement considérable en ce qui concerne les Services civils de l'Indochine. Les peuples indochinois, en effet, les Annamites, spécialement, possèdent une civilisation avancée leur venant de l'Inde ou de la Chine. On ne saurait les comparer, sans injustice, et sans les blesser profondément, aux habitants de la plupart de nos autres colonies, aux noirs notamment. Ils sont, en outre, doués d'une grande perspicacité, et d'un sens de l'observation très vif, grâce auxquels ils ont tôt fait d'apprécier leurs maîtres à leur valeur exacte. « L'Annamite, héritier d'une civilisation millénaire, sait juger vite l'étranger, tout en cachant son mépris sous l'encens exquis de la flatterie asiatique » (Comte Sforza) [1]. A des races évoluées, il faut des administrateurs de choix.

Et cependant, après le gouvernement des Amiraux, longtemps le recrutement du personnel indochinois se révéla des plus médiocres. En Indochine, comme ailleurs, on ne se soucia pas assez de ne recruter que des hommes de valeur. Tantôt, c'était un candidat dont les titres ou les mérites n'avaient pas été estimés suffisants pour servir dans la métropole, ou, un fonctionnaire qui avait commis quelque faute; tantôt un homme politique dont on voulait se débarrasser, ou le parent, l'ami d'un personnage influent, devenu, par ses frasques, indésirable pour sa famille. La colonie ne gagnait guère à l'envoi de telles recrues, qui venaient à elle à contre-cœur parfois, ou n'aspiraient qu'à revenir en France le plus tôt possible, après s'être fait oublier, et fortune faite. Le plus souvent,

(1) Comte Sforza : *L'Enigme chinoise* (Paris, Payot, 1928). p. 179.

elles ne manifestaient aucune aptitude spéciale, et n'apportaient à leur tâche qu'un zèle modéré.

Comment s'expliquer une telle pratique?

C'est que l'Indochine, comme toutes les autres possessions, manqua pendant de longues années de personnel suffisant. L'élite de la jeunesse, nous l'avons dit, répugnait à s'expatrier, et préférait, aux situations plus intéressantes et plus rémunérées d'outre-mer, les emplois médiocres et de toute tranquillité de la mère-patrie. « Quitter la métropole, aller s'enfoncer dans la brousse africaine ou indochinoise, signifiait qu'on avait quelque chose à se reprocher. Personne n'arrivait à comprendre pourquoi un garçon intelligent, actif, poussait l'imprudence jusqu'à mépriser les bonnes, tranquilles et sûres places de fonctionnaires à trois mille cinq cents francs par an, avec retraite, pour aller vivre sous les tropiques, gagner quelque pernicieuse fièvre et s'accoquiner avec des gens de couleur... Colonial égalait tête brûlée » (Guy Mounereau [1]. Un tel état d'esprit rendait impossible une sélection sérieuse : les sources auxquelles on aurait pu puiser étaient trop peu abondantes.

Aussi, quand à la Cochinchine vinrent s'ajouter l'Annam, le Tonkin, le Cambodge et le Laos, il parut absolument indispensable de créer un établissement colonial qui aurait pour but de fournir à l'Indochine le personnel administratif nécessaire.

En 1886, l'Ecole coloniale fut fondée. On se trouva, dès lors, en présence de deux personnels d'origine différente. Il y eut, d'une part, le personnel des bureaux, se recrutant librement parmi les candidats justifiant de certains diplômes, d'autre part, le per-

(1) Guy Mounereau : *Echo de Paris* du 6 mai 1931.

sonnel des administrateurs provenant, normalement, de l'Ecole coloniale, mais qui se recrutait, également et pour partie, parmi les fonctionnaires du cadre des bureaux d'un certain grade et remplissant les conditions d'aptitude exigées, telles que la connaissance d'une langue indigène. Les bureaux ne devaient, en principe, ne donner qu'un appoint, en attendant que l'Ecole coloniale fût à même de fournir à l'Indochine un personnel suffisant d'élèves-administrateurs. En réalité, par suite du faible contingent des élèves-administrateurs affectés annuellement en Indochine, on peut dire que, pendant longtemps et même actuellement encore, ce qui ne devait être qu'une exception fut la règle, et que la plus grande partie des administrateurs provinrent du cadre des bureaux.

Quelles sont les bases actuelles de recrutement, telles qu'elles ont été établies par le décret du 1er décembre 1920?

Il faut distinguer entre les deux cadres : En ce qui concerne le cadre des administrateurs, le recrutement se fait :

1° Parmi les élèves de l'Ecole coloniale, sortant de la section indochinoise avec le titre d'élève-administrateur et devenant administrateurs-adjoints, au bout d'un an de stage normalement;

2° Parmi les rédacteurs des Services civils, après examen et justification de la connaissance d'une langue indigène;

3° Parmi certaines catégories de fonctionnaires (officiers, magistrats, fonctionnaires de l'administration centrale des colonies ou des services locaux indochinois) qui, après ou sans examen ou concours, sont nommés administrateurs-adjoints ou administrateurs de troisième classe.

Quant au cadre des bureaux, il recrute son personnel :

1° Parmi les candidats pourvus d'une licence ou sortant d'une grande Ecole, et ayant été reçus à un concours, à la suite duquel ils sont nommés rédacteurs de deuxième classe (c'est là le recrutement principal) ;

2° Parmi certaines catégories de fonctionnaires de l'administration centrale du ministère des colonies ou des services locaux indochinois, qui après ou sans concours, sont nommés sous-chefs ou chefs de bureau.

Dans une deuxième section, nous allons étudier le recrutement des élèves-administrateurs par l'Ecole coloniale, dans une troisième, celui des rédacteurs des Services civils, dans une quatrième, celui du personnel des administrateurs dans le cadre des bureaux, et enfin, dans une cinquième, diverses sources de recrutement tant du personnel du cadre des administrateurs que de celui des bureaux.

Section II

Recrutement des Élèves-Administrateurs par la Section Indochinoise de l'École Coloniale

§ I

La question de l'Ecole coloniale

Le Myre de Vilers, nous l'avons vu, était partisan de créer, à Paris, un établissement qui dispensât aux jeunes gens se destinant aux carrières administratives indochinoises, l'enseignement préparatoire nécessaire.

Vers 1880, d'ailleurs, on était généralement d'accord sur la nécessité d'une telle Ecole, dans les milieux s'intéressant aux questions indochinoises. « Tous les hommes qui sont au courant des choses de l'Indochine jugent qu'il est nécessaire de revenir au mode de recrutement inauguré en 1873, et de reconstituer le Collège des administrateurs; mais la plupart sont d'accord pour demander que le Collège soit établi à Paris. Là seulement, se trouvent des maîtres de l'enseignement capables d'enseigner les connaissances élevées en linguistique, en législation comparée, en histoire que les administrateurs doivent posséder. Là aussi seulement, se trouve un nombre assez considérable de jeunes gens travailleurs et intelligents, pour que la sélection soit possible. Il sera, aussi, plus facile de rejeter les élèves que leur conduite rendrait impropres à des fonctions délicates » [1]. J. Harmand écrivait de son côté : « Je reste donc partisan convaincu d'une école d'administration coloniale à Paris, ou plutôt d'une école spécialement indochinoise, payée et entretenue par le budget de la possession » [2].

Mais, les opinions étaient divergentes quand il s'agissait de savoir s'il fallait créer un établissement commun à toutes les colonies françaises, ou si, au contraire, on fonderait une école indochinoise. Les deux conceptions avaient leurs partisans. « Il nous apparaît comme certain qu'une école coloniale unique, même avec des sections distinctes, destinée à alimenter nos possessions du monde entier, est une concep-

---

(1) De Lanessan : *L'Expansion Coloniale de la France*, p. 565-566.

(2) J. Harmand : *Préface à l'Inde de sir J. Strachey*, p. XLVII.

tion pédagogique et administrative malheureuse », disaient avec J. Harmand, les partisans de l'Ecole indochinoise. « Quoiqu'on fasse, c'est une école d'uniformité et d'assimilation, et l'une des nombreuses manifestations du genre d'esprit qui continue à animer le ministère des colonies. Si l'on voulait maintenir en France les écoles coloniales, il importerait que chaque grande possesion eût la sienne et que ces écoles, de quelque façon qu'elles soient organisées, ne dépendissent que des gouvernements généraux, et fussent entretenues par les budgets de la possession » [3]. On pouvait objecter à cela que la création d'un établissement distinct par colonie multiplierait les frais, et que, d'autre part, elle ne serait pas justifiée par un nombre suffisant de candidats se destinant aux carrières indochinoises.

Une autre question qui se posait était celle de décider si l'Ecole aurait un personnel enseignant spécial, ou si les élèves suivraient dans certains grands établissements de Paris les cours figurant à son programme d'enseignement, solution plus économique. Nous eussions été, volontiers, sur ce point, de l'avis de J .Harmand et de Lanessan. « Dans un centre intellectuel comme Paris, où coexistent tant de moyens d'instruction, où les chaires des Facultés, du Muséum, du Collège de France, de l'Ecole des sciences politiques, de l'Ecole des langues orientales, des Arts et manufactures, de l'Institut agronomique, des Ecoles supérieures de commerce, etc. peuvent accueillir tous les auditeurs, ces dépenses (celles qu'auraient néces-

---

(1) J. Harmand : *Domination et Colonisation*, p. 227.

sité l'entretien d'un personnel d'enseignement distinct) sont entièrement superflues et désordonnées : elles ne s'expliquent, comme tant d'autres gaspillages, que par des influences et des intérêts de personnes et ne se justifient par aucune utilité publique. Il suffirait simplement, de subventionner, auprès de ces établissements, quelques cours complémentaires, si ceux qui y sont professés n'étaient pas jugés suffisants, aux frais des gouvernements coloniaux qui en auraient reconnu le besoin » (J. Harmand) [2]. « Il serait inutile de créer un établissement spécial. Il suffirait d'obliger les élèves de suivre certains cours soit de l'Ecole de droit, soit de la Faculté des Lettres et de l'Ecole des Langues orientales. On pourrait ajouter à l'un quelconque de ces établissements une ou deux chaires spécialement consacrées à l'enseignement des lois et coutumes de l'Indochine, et de l'administration appliquée dans notre Empire d'Extrême-Orient » [3].

Le système qui prévalut, en 1886, fut celui d'une Ecole coloniale unique, divisée en sections correspondant aux diverses colonies ou groupes de colonies, n'ayant un personnel d'enseignement distinct que pour certaines matières seulement, pour le reste, les élèves suivant les cours professés dans quelques établissement comme la Sorbonne, l'Ecole des langues orientales vivantes.

---

(1) et (2) J. Harmand : *Domination et Colonisation*, p. 227.
(3) De Lanessan : *Expansion Coloniale de la France*, p. 566 et sq.

§ II

L'Ecole coloniale actuelle — La Section indochinoise

Nous n'étudierons l'Ecole coloniale que par rapport à sa section indochinoise. Celle-ci ne se distinguant des autres que par un enseignement spécial, en dehors d'un enseignement général commun à toutes, ce que nous en dirons s'appliquera, par là même, à l'Ecole entière.

Investie de la personnalité morale, ayant à sa tête un conseil d'administration et un directeur, l'Ecole coloniale, à la place des six sections du début, n'en comprend plus maintenant que cinq, dont deux administratives (la section indochinoise, la section africaine et malgache), une section spéciale de la magistrature coloniale (depuis 1905) et une section spéciale de préparation aux concours des carrières administratives de l'Afrique du Nord (contrôle civil). En outre, il existe une division préparatoire à l'Ecole.

Le décret du 15 avril 1927 en règle les conditions d'entrée et l'enseignement. Ce décret, qui a été complété par les arrêtés ministériels des 19 avril et 15 juillet 1927, a rendu possible la préparation à l'Ecole, dans les lycées et collèges de province, tandis qu'auparavant deux ans à la division préparatoire de l'Ecole étaient pratiquement nécessaires. Dans ce but, certaines matières comme la comptabilité, l'hygiène, ont passé du programme du concours au plan d'études. Le concours d'entrée a lieu deux fois par an. Pour s'y présenter il faut remplir certaines conditions d'âge, justifier du baccalauréat complet, et d'une aptitude

physique suffisante pour une carrière coloniale. Il comprend des épreuves écrites (une composition française, une composition sur l'histoire de la colonisation, une composition sur la géographie générale), et des épreuves orales (une explication d'un texte français, d'un texte allemand ou anglais, et des interrogations sur l'histoire coloniale française, la géographie coloniale, la géologie, l'anatomie, la physiologie animale et végétale).

La scolarité a été portée de deux à trois ans. La première année a pour but de donner aux élèves un complément de culture, et un commencement d'orientation; la deuxième donne la prépondérance à des travaux personnels destinés à mûrir l'esprit des élèves, et à leur donner le goût des recherches; la troisième est consacrée, principalement, à la mise au point des connaissances acquises et à la préparation professionnelle proprement dite. Quant aux cours enseignés, ils se divisent en cours généraux, communs à toutes les sections et en cours particuliers à chacune d'entre elles. Les cours généraux portent sur des matières très diverses, telles que le régime économique, la colonisation, le régime administratif, les méthodes coloniales tant des colonies françaises qu'étrangères, l'agriculture, l'élevage, les travaux publics, la météorologie, les langues européennes, l'escrime et l'équitation. Les cours spéciaux suivis par les élèves de la section indochinoise sont les suivants :

Géographie détaillée de l'Indochine, ethnographie détaillée et droit coutumier de l'Indochine, législation et administration de l'Indochine, langues annamite et cambodgienne.

Tous ces cours généraux ou spéciaux sont répartis

sur une durée d'un à trois ans, suivant leur importance. Ainsi, le cours de législation et comptabilité est professé trois ans, celui de langue annamite, deux ans, celui de rédaction administrative, un an. En outre, les élèves suivent, ordinairement, les cours de la Faculté de droit, et sont, pour la plupart, licenciés en droit à leur sortie de l'Ecole. Celle-ci dispense, comme on le voit, un enseignement complet et comprenant toutes les connaissances qu'il peut être utile à un administrateur de posséder.

Cependant, on peut trouver que la part faite à celles concernant spécialement l'Indochine est, même après le décret du 15 avril 1927, un peu restreinte. En effet, parmi les cours spéciaux que suivent les élèves de la section indochinoise, la moitié ne dure qu'un an, soit seulement le tiers de la scolarité, à savoir : les cours de géographie de l'Indochine, d'ethnographie détaillée et de droit coutumier de l'Indochine, l'histoire indigène de l'Indochine et de la Chine. Les autres cours spéciaux ne portent que sur deux ans, ce qui est insuffisant également, pour la langue annamite [1], par exemple, dont l'étude est particulièrement

(1) « Cette langue, dans laquelle on reconnaît trois dialectes, le tonkinois, l'annamite, le cochinchinois, est monosyllabique, voyellaire avec douze tons voyelles, et cependant gutturale ou nasale, ce qui la rend fort peu agréable à l'oreille européenne, surtout en Cochinchine où les intonations sont plus rudes. Sa particularité la plus curieuse, qu'elle partage d'ailleurs avec le chinois, consiste en ce qu'elle offre le développement parallèle des deux phénomènes d'homophonie et de polytonie. Un même monosyllabe ou « vocable » a quatre, cinq ou six sens différents. Lequel d'entre eux devra être entendu dans la conversation? La hauteur avec laquelle il sera émis, mieux chanté, l'apprendra. Deux exemples choisis au hasard : La syllabe (ou vocable) ma, suivant qu'elle est prononcée sur un des cinq tons « élevé », « montant interrogatif », « interrogatif horizontal », « descendant » ou « bas », signifie joue,

difficile; surtout si l'on considère que l'Ecole des Langues orientales vivantes ne délivre le diplôme de connaissance de cette dernière langue qu'après trois ans. Il est vrai que les cours n'ont pour but que de donner aux élèves des notions assez complètes pour qu'ils puissent parvenir ensuite, et en Indochine même, à une connaissance précise des langues indigènes.

D'autre part, si l'on considère que sur le nombre total de vingt-six cours, il n'y a que six cours spéciaux à la section indochinoise, il peut sembler qu'il y a là une trop grande disproportion. Il conviendrait de tenir un plus grand compte du fait que les administrateurs indochinois, à la différence des autres, ne servent qu'en Indochine et de faire une place encore plus grande aux notions relatives à notre possession d'Extrême-Orient. Mentionnons aussi quelques lacunes dans le programme d'enseignement, comme l'absence de l'étude de la langue laotienne, cependant parlée dans tout le Laos, et dont, par ailleurs, la connaissance facilite beaucoup l'acquisition du siamois et des dialectes tais en général, avec lesquels elle offre les plus grandes analogies.

Ces quelques réserves faites, il faut reconnaître que l'enseignement donné à l'Ecole coloniale par des professeurs, dont beaucoup sont remarquables, est d'excellente qualité et tend, de plus en plus, sous l'impulsion de directeurs généralement éclairés et avertis,

---

tombe, cheval, pour, semis. La syllabe ba, pareillement signifie oncle, empoisonner, résidu, madame ou grand'mère, registre ». (Vignon : *Un programme de Politique Coloniale*, page 111). On se rend compte par ces lignes de la difficulté d'acquisition de la langue annamite. Ajoutons que cette difficulté est moindre pour le cambodgien et surtout pour le laotien.

à devenir un établissement qui supporte la comparaison avec les autres grandes Ecoles françaises.

Ajoutons que, pendant la durée de son séjour à l'Ecole, l'élève reçoit, s'il en fait la demande, une indemnité mensuelle de quelques centaines de francs, au compte du budget de l'Indochine. Le bénéficiaire de cette allocation est tenu de la rembourser à la colonie, au cas où il abandonnerait volontairement l'Ecole, ainsi qu'à celui où il serait licencié en cours d'études.

§ III

Le stage des élèves-administrateurs

A leur sortie de l'Ecole, et après avoir terminé leur service militaire (généralement en qualité d'officier de réserve), les élèves-administrateurs sont dirigés sur l'Indochine, où cinq places au moins leur sont réservées par an. Ils doivent, avant de devenir administrateurs-adjoints de troisième classe, et à l'exemple de ce qui se passe dans l'Inde, accomplir un stage. L'utilité de ce dernier ne saurait être contestée, si on considère que les élèves-administrateurs arrivent à la colonie munis de connaissances très sérieuses, mais toutes théoriques, et sans expérience directe de l'administration du pays où ils devront servir. « Si on leur donne d'emblée des fonctions importantes, on s'expose à leur voir commettre des fautes contre lesquelles il est difficile de les prémunir » [1]. Un

(1) De Lanessan : *Principes de Colonisation* (Paris, Alcan, 1897), p. 252.

stage où ils seront placés en sous-ordre est donc nécessaire. On aurait pu, à la vérité, concevoir son accomplissement dans une école d'application établie en Indochine, comme le proposait de Lanessan. L'on a préféré, et à juste titre semble-t-il, qu'il ait lieu, soit dans les bureaux du gouvernement de la Cochinchine ou d'une résidence supérieure, soit dans le cabinet d'un chef d'administration locale, soit enfin en province, auprès d'un administrateur que l'on choisit, dans la mesure du possible, particulièrement expérimenté et capable.

Après une première année de stage, les élèves-administrateurs sont inscrits, dans l'ordre de leur nomination, sur la liste d'admissibilité aux fonctions d'administrateur-adjoint de troisième classe, grade auquel ils sont ensuite nommés, à condition de justifier de la connaissance d'une langue orientale. Ceux qui n'ont pas témoigné d'une aptitude suffisante peuvent être licenciés dès l'expiration de la première année, sur la proposition du gouverneur général. Cependant, ils peuvent être autorisés à faire une seconde année de stage, à l'expiration de laquelle ils sont inscrits sur la liste d'admissibilité précitée, ou définitivement licenciés par arrêté ministériel, auquel cas ils ont droit à une indemnité de licenciement. En fait, le licenciement et même l'obligation de faire une seconde année de stage sont des mesures qui sont très rarement prises.

Section III

Recrutement des Rédacteurs des Services Civils

Le recrutement des rédacteurs a une grande importance, si l'on considère que c'est lui qui, normalement, doit fournir les fonctionnaires du cadre des bureaux et que c'est parmi les rédacteurs que se recrutent, après examen, une grande partie des administrateurs-adjoints de troisième classe. Aussi, ne saurait-on qu'approuver l'institution d'un concours à l'entrée de l'emploi de rédacteur de deuxième classe, grade de début, ainsi que l'obligation pour le candidat à ce concours, outre la possession du baccalauréat, soit d'avoir une licence ou un diplôme jugé équivalent, soit de provenir d'une grande Ecole. Le décret du 16 septembre 1899, modifié par celui du 9 mai 1906, avait bien exigé des candidats à l'emploi de commis de troisième classe, poste de début, le baccalauréat complet, mais, par contre, l'accès du cadre des bureaux avait été ouvert par lui aux sous-officiers et caporaux sous certaines conditions. La nécessité s'imposait d'une sélection plus sévère. Dans les années qui suivirent la guerre, la chose devint possible. On s'orienta, désormais, plus volontiers vers les carrières coloniales. L'Indochine, plus avancée que les autres colonies dans son développement, et offrant à ses fonctionnaires, avec un plus grand confort, des traitements qui allaient devenir considérables (grâce à la création du supplément colonial et à l'ascension de la piastre indochinoise), exerçait un attrait particulier sur ceux qui se

destinaient aux colonies. L'amélioration projetée fut alors réalisée par le décret du 1er décembre 1920.

L'appellation de « commis », qui éveillait plutôt l'idée d'un employé subalterne, fut remplacée par celle de « rédacteur », analogue à celle portée par les fonctionnaires correspondants du ministère des colonies : petite réforme sans doute, et qui peut prêter à sourire, mais par laquelle on a voulu marquer que l'on entendait avoir des fonctionnaires d'un niveau plus élevé que celui des anciens commis.

Désormais, l'emploi de rédacteur de deuxième classe est obtenu au concours. Celui-ci a lieu deux fois par an : en France, dans un certain nombre de grandes villes, et en Indochine, à Hanoï et à Saïgon, à une date fixée par le gouverneur général. Pour être admis à concourir, il faut, en dehors des conditions d'âge (vingt à trente ans), et d'aptitude physique, avoir satisfait aux obligations militaires. Il faut enfin posséder, en plus du baccalauréat, soit un des diplômes suivants : licence (en droit, ès lettres, ou ès sciences), doctorat en médecine, diplôme de l'Ecole des Langues orientales vivantes, de l'Ecole des Chartes, des Hautes études commerciales, de l'Institut agronomique, ou de l'Ecole des Sciences politiques, soit un certificat attestant que le candidat a satisfait aux examens de sortie de l'Ecole coloniale (sans avoir été classé pour un emploi colonial), de l'Ecole polytechnique, de l'Ecole nationale des Mines, de l'Ecole des Ponts et Chaussées, de l'Ecole centrale des arts et manufactures, de l'Ecole des Mines de Saint-Etienne, de l'Ecole Militaire de Saint-Cyr ou de l'Ecole Navale.

En fait, presque tous les candidats sont licenciés, et rares sont ceux qui sortent d'une des grandes Ecoles

précitées. Parmi les premiers, ce sont les licenciés en droit qui dominent. Peut-être conviendrait-il d'accorder à ces derniers une légère majoration de points pour le concours, en considération de ce que leurs études les préparent plus directement aux fonctions administratives et leur donnent, par là, une certaine supériorité sur leurs concurrents.

Le concours, dont le programme est fixé par arrêté du gouverneur général en date du 26 avril 1921, comporte trois épreuves : la première consiste en une dissertation sur une question d'ordre général, choisie par les candidats entre trois sujets ayant trait respectivement à la philosophie, à l'économie politique, aux sciences sociales et politiques. La seconde est une composition sur une question ayant trait, soit à l'histoire générale des colonies françaises et étrangères de 1789 à nos jours, soit à la géographie des colonies françaises. La troisième, facultative, consiste en un thème et une version portant sur les langues anglaise, espagnole ou allemande; elle donne droit à une majoration de points.

Ce concours appelle quelques critiques. Il eût convenu d'y introduire des épreuves orales, absolument nécessaires pour se rendre compte de la capacité du candidat. Trois épreuves écrites, dont une facultative, ne suffisent pas pour atteindre ce but. Par ailleurs, le programme en est trop vaste, avec des matières aussi éminemment extensibles que la philosophie, l'économie politique ou les sciences sociales et politiques, par exemple. Il est impossible, dans ces conditions, d'exiger des candidats des connaissances précises, et l'on doit se borner à des généralités.

Tel qu'il est conçu, ce concours, qui n'offre pas

grand sens pour des candidats ayant, outre le baccalauréat, une licence le plus souvent, aboutit pratiquement à opérer entre les candidats une discrimination sans grande valeur. Il ne pourrait que gagner à une refonte totale.

Les rédacteurs constituent un excellent personnel, de beaucoup supérieur à celui des anciens commis et que certains même vont jusqu'à considérer comme l'égal de celui provenant de l'Ecole coloniale. La marge incontestable de supériorité que possède, au point de vue professionnel, un jeune élève-administrateur sur un rédacteur est généralement vite rattrapée par ce dernier, s'il est d'intelligence ouverte et travailleur : il a alors tôt fait, ne se reposant pas sur un savoir précédemment acquis et forcément un peu livresque, d'amasser sur place et de s'assimiler l'ensemble de connaissances spéciales qui lui faisaient défaut à son entrée dans les cadres.

Section IV

Recrutement du Cadre des Administrateurs dans le Personnel des Bureaux

Il y a possibilité pour les rédacteurs de première et de deuxième classe de devenir administrateurs-adjoints de troisième classe. Les fonctionnaires des services locaux de l'Indochine ayant une solde de grade atteignant un certain chiffre (10.000 fr. d'après le décret du 1er décembre 1920) et après concours, peuvent, d'autre part, être nommés administrateurs

de troisième classe, disposition qui s'applique aussi bien aux fonctionnaires des bureaux des Services civils. Ce second mode de recrutement, peu important, sera étudié à la section suivante.

Les rédacteurs qui préfèrent, au lieu de demeurer dans le cadre des bureaux, passer dans celui des administrateurs, le peuvent à condition :

1° De compter deux années de services en Indochine (y compris les services militaires);

2° De justifier, depuis le décret du 5 novembre 1928, de la connaissance d'une langue indigène;

3° De satisfaire à l'examen d'aptitude pour le grade d'administrateur-adjoint de troisième classe.

Cet examen a ses modalités réglées par un arrêté du gouverneur général en date du 16 mars 1921. Il a lieu une ou deux fois par an, à des dates fixées par le gouverneur général, et en Indochine seulement (au chef-lieu de chaque pays de l'Union). Il comprend quatre épreuves écrites. La première consiste en une composition sur une question d'ordre général, choisie par les candidats entre trois sujets ayant trait, respectivement :

1° A des notions générales de législation métropolitaine et coloniale;

2° A des principes d'économie politique;

3° A la comptabilité et au régime financier.

La deuxième porte sur l'administration générale de l'Indochine, des notions de Droit français : Code civil (actes de l'état-civil, domicile, absents, propriété, succession, prescription), Code pénal (crimes et délits contre la chose publique et contre les particuliers, contraventions de police et peines), Code d'instruc-

tion criminelle (tribunaux de police, manière de se pourvoir contre les arrêts ou jugements). La quatrième concerne l'histoire et la géographie, ainsi que l'ethnographie de l'Indochine.

Ce programme d'examen est celui que prévoyait le décret du 24 juin 1912 pour les commis candidats au poste d'administrateur de cinquième classe. Il ne répond plus aux nécessités actuelles, le niveau intellectuel des rédacteurs d'aujourd'hui étant, incontestablement, plus élevé que celui des anciens commis. Il paraît, en outre, assez mal compris; il englobe un ensemble de matières assez disparates et choisies sans grand discernement; ainsi, il comporte tout le droit pénal spécial, sans faire une place aux notions générales de droit criminel qui eussent, pourtant, été au moins aussi utiles.

De plus, l'examen d'aptitude se passe, parfois, dans des conditions qui laissent à désirer. Des faits tels que, avant les épreuves, la communication des sujets aux candidats et, pendant l'examen, l'usage de documents toléré ou parfois même facilité par la commission de surveillance, ne sont pas choses rares. Il conviendrait de sévir contre les délinquants, et de leur appliquer les sanctions prévues notamment par le décret du 8 février 1902, étendant aux colonies les dispositions de la loi du 23 décembre 1901 faisant un délit de toute fraude de ce genre.

Allant plus loin, on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux réformer radicalement l'examen d'aptitude au grade d'administrateur-adjoint en même temps que le concours pour l'admission au grade de rédacteur. On exigerait, pour ce dernier, des connaissances témoignant que le candidat a une solide instruc-

tion classique; de plus on y ferait entrer après quelques judicieuses modifications, les notions de législation, d'économie politique, de comptabilité et de finances et de droit français qui font partie de l'actuel examen d'aptitude d'administrateur-adjoint. Celui-ci, ainsi allégé de ces matières précédemment acquises par le candidat, porterait uniquement sur un programme ayant trait à l'Indochine : administration indochinoise, histoire, ethnographie, langues indigènes et même notions d'hygiène, d'architecture, d'agriculture, d'élevage, etc.

Une telle réforme, en rendant plus consistant et plus précis le programme du concours pour l'admission au grade de rédacteur, permettrait une meilleure sélection des candidats. D'autre part, les rédacteurs qui se présenteraient à l'examen d'aptitude pour devenir administrateurs-adjoints, n'ayant plus à se mettre à l'étude de matières entrant dans le concours d'entrée, mais uniquement à celle d'un caractère plus pratique, et forcément sacrifiée aujourd'hui, de notions ayant exclusivement trait à la colonie, seraient mieux préparés à leur future tâche.

Le recrutement d'une partie des administrateurs indochinois dans le cadre des bureaux a pour résultat que celui-ci se vide de ses meilleurs sujets. En effet, la plupart des jeunes rédacteurs, après examen, deviennent administrateurs-adjoints. Car, le cadre des administrateurs est, des deux, le plus intéressant. Les administrateurs constituent le personnel supérieur; que ce soit au chef-lieu d'une province ou à celui d'une administration locale, les fonctionnaires des bureaux lui sont toujours subordonnés. D'où une plus grande considération s'attachant à la carrière d'administra-

teur, qui est, en outre, plus active et donne plus de place aux qualités d'initiative et de caractère qu'une situation sédentaire dans un bureau. Enfin, les traitements des administrateurs ont toujours été, et sont encore plus élevés que ceux des fonctionnaires des bureaux (en 1931, et sans le supplément colonial, ils atteignent en fin de carrière 52.000 fr. pour les premiers, 40.000 fr. pour les seconds). Aussi, l'ambition, toute légitime, des rédacteurs est-elle de devenir administrateur-adjoint. Dans ces conditions, le cadre des bureaux est constitué, principalement, par les candidats malheureux à l'examen d'aptitude, exception faite du petit nombre de ceux qu'y retiennent l'attrait d'une vie tranquille, sans aléas et confortable, dans une grande ville comme Saïgon ou Hanoï, ou des considérations de famille telles que l'éducation des enfants, etc.

Ce cadre étant ainsi déserté, il s'ensuit une pénurie très sensible de personnel, qui oblige l'administration supérieure à désigner des administrateurs et des administrateurs-adjoints pour tenir dans les bureaux les emplois de chef de service, chef de bureau, chef de section.

Aussi, mieux vaudrait peut-être le supprimer et créer un corps unique de fonctionnaires, qui servirait, indistinctement, dans les bureaux des administrations locales et en province [1], ce qui a lieu, en fait, et de plus en plus, actuellement. Ce corps se recruterait, comme maintenant, parmi les élèves sortant de l'Ecole colo-

(1) Cette façon de voir, qui est la nôtre, aurait à coup sûr l'assentiment des fonctionnaires du cadre des bureaux, toujours subordonnés aux administrateurs et jouissant de moindres avantages matériels.

niale, et aussi (tant que celle-ci ne sera pas à même de fournir un personnel suffisant, c'est-à-dire pendant longtemps encore), au concours, parmi ceux qui actuellement postulent l'emploi de rédacteur, et qui, reçus, feraient, en Indochine, un stage, au bout duquel ils auraient à subir l'examen d'aptitude aux fonctions d'administrateur-adjoint. Ceux d'entre ces derniers qui subiraient plusieurs échecs seraient licenciés (comme cela est prévu, par les règlements en vigueur, pour les rédacteurs ne donnant pas satisfaction).

Cette solution ouvrirait, en outre, un nouveau débouché à une jeunesse indigène instruite, qui en réclame avec tant de force. Elle permettrait, en effet, l'accès, sans inconvénient pour nous, des emplois de chef de section ou même de sous-chef de bureau aux commis indigènes les plus capables. C'est, d'ailleurs, la tendance actuelle en Cochinchine, par exemple, où, depuis quelques années, il y a des chefs de section indigènes. Aux administrateurs seraient réservées les fonctions de chef de bureau et de service, c'est-à-dire uniquement celles qui impliquent un exercice important de l'autorité administrative. Si, cependant, on juge préférable de maintenir la division des Services civils en deux cadres distincts, il faudrait, non pas, évidemment, interdire aux rédacteurs l'accès du cadre des administrateurs (étant donné, nous le répétons, qu'un nombre suffisant d'élèves-administrateurs ne pourra sortir de l'Ecole coloniale avant longtemps), mais prendre une série de mesures propres à conserver dans les bureaux plus de rédacteurs, telles qu'une assimilation au point de vue des traitements, passages, transports entre les fonctionnaires des deux cadres, de sorte qu'il n'y ait pas d'avantages matériels appré-

ciables à en changer. L'attrait d'une carrière plus active et plus intéressante et celui de fonctions plus décoratives suffiraient à alimenter le cadre des administrateurs.

Section V

Sources diverses de Recrutement

Il ne peut y avoir que profit pour la colonie à ce que les Services civils soient rendus accessibles à des éléments provenant d'autres services. On rencontre, dans le corps des officiers coloniaux et de marine notamment, bon nombre d'hommes chez lesquels l'exercice des fonctions à eux confiées, dans quelque territoire militaire par exemple, a révélé de réelles qualités d'administrateur. Si séduits par le pays, certains d'entre eux désirent y demeurer, et entrer dans l'administration régulière, l'Indochine ne peut que gagner à accueillir de telles recrues. Les Anglais, en ce qui concerne l'Indian civil service, nous ont devancés dans cette voie, et l'on sait par ailleurs quels excellents administrateurs les Amiraux gouverneurs de la Cochinchine trouvèrent parmi les officiers du corps expéditionnaire. Il est vrai, cependant, de dire que la lignée de ces soldats administrateurs qui donnèrent à nos colonies un Faidherbe, un Brière de l'Isle, un Galliéni, un Joffre, ou un Lyautey, tend de plus en plus à disparaître, car l'ère des conquêtes est passée, en Indochine comme ailleurs. Dans notre possession d'Extrême-Orient, et sauf exceptions (pour

le Laos par exemple) les officiers ne sont guère plus placés à la tête de circonscriptions administratives, si ce n'est dans les cinq territoires militaires du nord-indochinois.

On peut également trouver de bons administrateurs dans des services tels que la magistrature, l'enseignement, etc.

Toutefois, il faut prendre bien garde de n'ouvrir l'accès d'un corps aussi important pour notre domination que celui qui nous occupe qu'à des hommes d'élite et ayant fait leurs preuves au cours de leur précédente carrière. D'autant plus qu'en agissant autrement, on susciterait les protestations légitimes des fonctionnaires des Services civils, qui ne manqueraient pas de se plaindre d'un envahissement lésant leurs droits.

Le décret du 1er décembre 1920 rend possible, pour certaines catégories de fonctionnaires et d'officiers, l'entrée du cadre des bureaux (grades de sous-chef et chef de bureau) et de celui des administrateurs (grades d'administrateur-adjoint des trois classes, et d'administrateur de troisième classe).

Les fonctions d'administrateur-adjoint (des trois classes) sont ouvertes aux officiers des armées de terre et de mer, aux rédacteurs et sous-chefs de bureau de l'administration centrale du ministère des colonies, aux juges de paix et lieutenants de juge de la magistrature indochinoise, à condition qu'ils justifient d'un certain nombre d'années de services en Indochine ou en France (fonctionnaires du ministère des colonies). Ils n'ont pas à passer de concours ou d'examen, sauf les officiers, qui doivent satisfaire à l'examen d'administrateur-adjoint de troisième classe.

Les fonctions d'administrateur de troisième classe sont ouvertes aux sous-chefs de bureau de l'administration centrale, aux juges, procureurs de la Républiques et substituts de la magistrature indochinoise, aux capitaines et officiers assimilés, et aux fonctionnaires des services locaux de l'Indochine ayant une solde minimum de grade (10.000 fr. d'après le décret du 1er décembre 1920). Mais, les candidats à ces fonctions doivent avoir accompli un certain nombre d'années de services en Indochine ou dans la métropole (fonctionnaires de l'administration centrale) et avoir passé avec succès un concours.

Ce dernier, qui a lieu à Paris, et au chef-lieu de chaque pays de l'Union, annuellement, et à une date fixée par le gouverneur général, comprend trois épreuves écrites (arrêté du 26 avril 1921) :

Un premier mémoire sur une question d'économie politique, de droit public et privé, de législation financière ou de comptabilité administrative; un second mémoire sur une question ayant trait aux principes généraux de la colonisation et à la politique indigène ou à l'organisation générale des colonies (politique, administrative, financière); enfin, une composition sur l'organisation administrative de l'Indochine, ou sur la législation et l'administration indochinoises.

Quant au cadre des bureaux, les fonctions de sous-chef de bureau de troisième classe sont accessibles aux rédacteurs principaux et de deuxième classe de l'administration centrale, sous certaines conditions de durée des services, et sans examen ou concours. Celles de chef de bureau de troisième classe sont ouvertes à tous les fonctionnaires des services métropolitains coloniaux ou locaux, ayant une solde mini-

mum (10.000 fr., d'après le décret du 1er décembre 1920) et ayant réussi au concours institué. Les modalités de celui-ci rappellent celles du concours d'aptitude aux fonctions d'administrateur. Il comporte trois épreuves écrites : une composition sur une question de droit civil et administratif ou de législation financière et comptabilité administrative, une autre composition sur une question ayant trait aux principes de législation coloniale ou au régime administratif de l'Indochine; enfin, un rapport sur une question de droit civil ou de législation financière et de comptabilité administrative.

On le voit, l'entrée des Services civils est libéralement ouverte aux éléments provenant d'autres carrières. En fait, le nombre en est assez restreint, et il semble que l'obligation de connaître une langue indigène, qui a été instaurée pour les administrateurs, ne pourra que rendre cet apport encore plus mince, du moins en ce qui concerne les fonctionnaires (ou officiers) n'ayant pas servi en Indochine et notamment ceux qui proviennent du ministère des colonies. Du reste, on n'aurait dû ne réserver à ces derniers que des emplois de bureau ou sinon, les obliger à accomplir un stage à la colonie, avant de leur confier des fonctions d'administrateur-adjoint ou surtout d'administrateur, auxquelles un séjour même prolongé dans un ministère ne les prépare nullement. Cette remarque s'applique, également, aux fonctionnaires des différents services qui deviennent administrateurs à la suite du concours: un stage sous les ordres d'un chef de province expérimenté devrait être préalablement effectué par eux.

Notons que ce concours a donné lieu à des critiques lui aussi, car il se passe, parfois, dans des condi-

tions d'impartialité assez médiocre et les exemples de favoritisme ou d'exclusivisme n'y sont pas choses rares, ce qui ne laisse pas que d'être fâcheux [1].

---

(1) Les administrateurs « se plaignent, avec raison semble-t-il... que le concours pour l'emploi du chef de province, dont on ne s'explique pas très bien l'utilité, soit subi, lui aussi, sur place, sans garanties suffisantes d'impartialité ». (ANGOULVANT : *Etapes Asiatiques, Editions du Monde Moderne,* 1930, p. 71).

CHAPITRE III

AVANCEMENT DU PERSONNEL DES SERVICES CIVILS

Les fonctionnaires des Services civils avancent au choix, à l'ancienneté et au concours. Le choix constitue le mode normal d'avancement. L'ancienneté et le concours ne sont que l'exception.

Avancent seuls à l'ancienneté (dans la proportion du quart) les rédacteurs de deuxième classe ayant deux ans de services (y compris les services militaires), qui sont alors promus rédacteurs de première classe.

Peuvent avancer au concours, d'une part, les administrateurs-adjoints des deux premières classes et les fonctionnaires des bureaux ayant la solde exigée par le décret du 1er décembre 1920 (10.000 fr.) et voulant passer administrateurs de troisième classe, d'autre part, les sous-chefs de bureau voulant devenir chefs de bureau de troisième classe, mais à condition de satisfaire respectivement à l'un des deux concours, précédemment étudiés, d'aptitude aux fonctions d'administrateur de troisième classe et de chef de bureau de troisième classe.

En dehors de ces quelques cas, l'avancement a toujours lieu au choix.

L'avancement au choix exige :

1° Une inscription au tableau d'avancement;

2° La justification de la connaissance d'une langue indigène.

§ I

Inscription au tableau d'avancement

Pour pouvoir être l'objet d'une inscription au tableau d'avancement des Services civils, il faut avoir accompli effectivement, en Indochine, la moitié du temps de service nécessaire pour passer à la classe ou au grade supérieur (celui accompli dans des postes insalubres ou dangereux est décompté pour moitié en sus). Ce temps est de deux ans, sauf exceptions. L'inscription suppose, en outre, une proposition d'avancement provenant du chef de l'administration locale et agréée par la commission de classement.

Le nombre des inscriptions à faire sur le tableau d'avancement ne doit pas dépasser une proportion fixée d'avance par le gouverneur général pour chaque grade. Les candidats sont inscrits par ordre de préférence et les promotions ont lieu dans le même ordre. Le tableau est valable seulement pour l'année; les candidats non promus conservent le bénéfice de leur inscription pour l'année suivante, à moins de radiation.

§ II

Justification de la connaissance d'une langue indigène

Cette justification qui, depuis le décret du 5 novembre 1928, doit toujours être fournie pour être

nommé administrateur-adjoint ou administrateur, mais qui n'est jamais exigée pour le personnel des bureaux, aurait pu être étudiée dans le chapitre précédent sur le recrutement. Pour une raison de commodité, et afin de pouvoir traiter la question avec plus d'ampleur, elle le sera ici, puisqu'aussi bien elle constitue une condition d'avancement.

Tout le monde est d'accord pour admettre le caractère indispensable de la connaissance des langues indigènes. « Je considère comme principe essentiel de colonisation que les administrateurs ou résidents, les magistrats et les officiers de la milice connaissent très bien la langue et les mœurs de la colonie où ils exercent leurs fonctions » [1]. M. G. Hardy, l'actuel directeur de l'Ecole coloniale est du même avis : « Ce qui rend souvent difficiles ces relations quotidiennes (entre Européens et indigènes), c'est l'absence de langue commune. Il faut se servir d'interprètes, avec tous les inconvénients que présente ce truchement plus ou moins fidèle, et plus ou moins intelligent, ou bien travailler à s'entendre dans un « sabir » informe » [2]. Telle est également la manière de voir du ministère des colonies : « C'est là (la connaissance des langues indigènes), à mon sens, une condition essentielle : outre qu'elle constitue le meilleur moyen de nous attacher les autochtones, elle a l'immense avantage de supprimer le concours des interprètes, qui a souvent donné lieu à des abus tout à fait regrettables », lit-on dans le rapport de présentation du décret du 13 mai 1911, rendant obligatoire la connaissance d'une

(1) De Lanessan : *Principes de Colonisation*, p. 252 et sq.
(2) G. Hardy : *Nos grands Problèmes coloniaux* (Paris, A. Colin, 1929, p. 202.

langue indigène par le personnel judiciaire indochinois. « L'utilité, pour les fonctionnaires coloniaux européens, de posséder la connaissance pratique de la langue parlée par la population qu'ils sont chargés d'administrer a été reconnue de tout temps. C'est, notamment, une nécessité absolue pour tous ceux que leur tâche appelle à entrer en relations avec les habitants. Tel est le cas en Indochine des fonctionnaires des Services civils, qui sont en contact permanent avec la population indigène », trouve-t-on encore sous la plume du ministre des colonies, dans le rapport de présentation du décret du 5 novembre 1928.

Cependant, s'il est vrai qu'il n'est pas en Indochine d'administration pour laquelle connaître la langue indigène soit plus nécessaire que pour les Services civils, cela l'est surtout pour le personnel des administrateurs. Les fonctionnaires des bureaux peuvent, à la rigueur, l'ignorer, sans que cela présente de grands inconvénients, étant donné, d'une part, que dans les chefs-lieux des administrations locales le travail administratif se fait en français, à l'aide d'un personnel de commis et secrétaires indigènes qui possèdent une connaissance généralement précise de notre langue, et, d'autre part, que ces fonctionnaires, sauf en province, n'ont que rarement l'occasion d'entrer en relations directes avec la population.

Au contraire, l'administrateur est en rapports constants avec cette dernière. Ignore-t-il la langue de ses administrés, il en est alors réduit à avoir incessamment recours à un interprète. Sans ce dernier, il est, pourrait-on dire, à la fois sourd, puisqu'il ne peut saisir ce que l'indigène lui dit, et muet puisqu'il ne peut pas davantage s'en faire comprendre. C'est,

en ce cas, un spectacle à la vérité un peu navrant de le voir, quand un autochtone se présente à son bureau porteur de quelque requête, être obligé d'appeler quelque secrétaire pour traduire demandes et réponses.

Quoi d'étonnant à ce que l'indigène, habitué à voir l'interprète toujours aux côtés de l'administrateur, qui ne peut s'en passer, même dans les plus minimes circonstances de ses relations avec ses administrés, prête à ce personnage qui possède au moins deux langues, et intermédiaire obligé entre lui-même et le chef de province, un pouvoir qu'il n'a pas?

Quoi d'extraordinaire également, pour qui connaît tant soit peu la mentalité indigène, à ce que l'interprète auquel son compatriote vient demander de présenter sa requête ou de la rédiger, abuse de la situation et prélève sur ce dernier des sommes parfois considérables, et sans rapport avec le service rendu?

« L'interprète de confiance est là où il existe encore, sous l'œil protecteur d'administrateurs fatigués ou peu conscients de leurs devoirs, le maître véritable de la province, et je n'ai pas besoin de vous dire l'attraction qu'il exerce, à ce titre, sur les espèces sonnantes et trébuchantes de ses trop naïfs compatriotes. On ne s'imagine pas le nombre d'escroqueries qui prennent naissance de cette sorte, et où la cupidité de l'un n'a d'égal que la naïveté de l'autre[1] », déclare un administrateur tonkinois, M. Mounier.

De plus, l'ignorance de la langue empêchera l'administrateur de se rendre compte des besoins de la

(1) Mounier : *Conférence publique sur l'Indochine faite à l'Ecole coloniale,* le 22 décembre 1913. (Conférences publiques faites à l'Ecole coloniale, en 1913-1914, Paris, Imprimerie Chaix, s. d.).

population, de ses griefs, des réformes qu'elle souhaite voir intervenir, incapable qu'il est de recevoir ou de provoquer des explications ou des confidences, et de connaître les pensées, les propos, les sentiments de son entourage immédiat, pour lesquels il devra s'en remettre à la diligence et à la bonne foi d'autrui [1].

Enfin, l'administrateur qui ne possède pas la langue de ses administrés perd beaucoup de son prestige auprès d'eux. Il en va en Indochine, sous ce rapport, comme aux Indes britanniques et néerlandaises, où note J. Harmand « tout indigène s'adresse, sans hésitation, dans sa langue naturelle à l'Européen qu'il rencontre, et reste profondément surpris et décontenancé lorsqu'il constate l'incapacité de cet étranger à le comprendre. On remarque, d'ailleurs, qu'aussitôt son attitude change : de poli, confiant, humble et empressé qu'il était, il devient impoli, méfiant, arrogant et moqueur » [2].

Aussi, les Anglais et les Hollandais, auxquels l'importance primordiale du problème n'a pas échappé, ont-ils rendu obligatoire, et de la manière la plus absolue, la connaissance précise par leurs fonctionnaires, non pas d'une, mais de plusieurs langues indigènes, étudiées en vue de l'examen d'entrée, c'est-à-dire avant le départ pour la colonie où ils auront encore à se perfectionner, afin de satisfaire, par la suite, à des examens de carrière portant sur elles.

En Indochine, le décret du 4 mai 1881 avait exigé la connaissance de l'annamite des commis de Cochinchine désirant devenir administrateurs de cin-

---

(1) Voir plus loin les conséquences de cet état de choses, p. 157 et sq.

(2) J. Harmand : *Domination et Colonisation*, page 215.

quième classe. Cette obligation ne subsista pas dans le décret du 16 septembre 1899 organisant le corps des Services civils, ce qui était profondément regrettable. « Nous sommes, à cet égard, par comparaison avec les Anglais et les Hollandais, dans un état d'infériorité indécente » [1], écrivait J. Harmand en 1910, et plus loin, cet auteur note qu'en 1908 M. Chailley-Bert déclarait à la Chambre des Députés, que sur 220 administrateurs indochinois, 54 seulement parlaient plus ou moins l'annamite, soit un peu plus du cinquième. Les décrets du 9 octobre 1911 et 12 juillet 1912, rendant obligatoires pour les fonctionnaires des Douanes et régies, des Forêts, de la Garde indigène la connaissance d'une langue indigène, furent accompagnés de deux autres qui instituèrent la même obligation pour le personnel des Services civils.

Par décret du 24 juin 1912, en effet, cette mesure fut étendu aux commis voulant être nommés administrateurs de cinquième classe; le décret du 24 avril 1913 rendit, de son côté, nécessaire la possession d'un brevet du deuxième degré pour les administrateurs désirant passer de la quatrième à la troisième classe. C'était là, certes, un grand progrès sur la législation précédente. Malheureusement, les examens avaient lieu dans ces conditions déplorables. « En Indochine, écrivait en 1919, M. Vignon, à ce moment professeur à l'Ecole coloniale, sur 574 fonctionnaires des Services civils (administrateurs, adjoints, commis), 376 ont un diplôme, mais 252 se tiennent à celui du premier degré, au « primaire »; sur 97 magistrats, 63 sont diplômés, sur lesquels 46 ont le diplôme supérieur.

(1) J. Harmand : *Domination et Colonisation*, p. 282.

Derrière cette façade qu'y a-t-il? L'ignorance. D'une part, les gens informés assurent qu'au Tonkin, il n'est pas plus de 10 administrateurs ou commis parlant réellement l'annamite, d'une autre, un rédacteur de *La Dépêche Coloniale* écrit à son journal, au mois de novembre 1912 : « En Indochine, personne n'est dupe de la comédie qui se joue, à la muette, entre les candidats qui aspirent à un diplôme de langue chinoise, les juges qui le décernent et l'administration qui le sanctionne de son approbation. Tout le monde sait, dans la colonie, que la plupart des candidats font preuve d'une parfaite ignorance qui n'a d'égale que l'indulgence du jury chargé de les examiner » [1].

La guerre allait survenir, qui entraîna une suspension des dispositions relatives aux langues orientales, dont il était impossible d'exiger l'étude de la part des fonctionnaires mobilisés. Le décret du 1er décembre 1920, réorganisant les Services civils, était muet sur la question. Le décret du 29 juillet 1921, remettant au gouverneur général le droit de faire tous règlements en ce qui concerne la connaissance des langues indochinoises et chinoise, intervenait peu après et amenait le gouvernement général à prendre un arrêté en date du 9 novembre 1921, par lequel étaient créés deux brevets de langues indochinoises, et un brevet spécial de chinois écrit. Mais leur possession n'était à aucun moment de la hiérarchie rendu obligatoire. L'arrêté se contentait d'instituer un système de primes, payables par mensualités, dont bénéficiaient les titulaires de ces diplômes. C'était là une mesure insuffisante, et dont les résultats furent médiocres. Il fallait revenir,

(1) Vignon : *Un Programme de politique coloniale*, p. 261.

de toute évidence, à l'établissement du caractère obligatoire de la connaissance des langues indigènes, l'appât de primes, même importantes, se révélant inefficace.

Ce fut l'œuvre du décret du 5 novembre 1928, actuellement en vigueur.

Désormais, les élèves-administrateurs et les rédacteurs des Services civils ne peuvent être titularisés ou promus au grade d'administrateur-adjoint, s'ils n'ont satisfait à un « examen de connaissance pratique du premier degré d'une langue indochinoise ». D'autre part, les administrateurs-adjoints de première classe ne peuvent être promus au grade d'administrateur de troisième classe, s'ils n'ont obtenu soit le brevet du deuxième degré de connaissance d'une langue indochinoise, soit un brevet du premier degré ayant moins de trois ans de date au 1er janvier de l'année pour laquelle le tableau d'avancement est établi. Toutefois, et c'est là une exception qui s'explique, les fonctionnaires nommés dans le personnel des Services civils, ou ayant satisfait aux examens ou épreuves qui y donnent accès, antérieurement au décret du 5 novembre 1928 sont dispensés de la justification de la connaissance d'une langue orientale.

L'arrêté du 25 novembre 1929, pris en conformité du décret précité a créé un certificat (qui suffit pour les débutants), un brevet du premier degré (qui n'est nécessaire qu'au bout de quelques années) et un brevet du deuxième degré (qui suppose une connaissance de la langue littéraire et qui n'est jamais exigé).

Contrairement à une opinion assez couramment répandue dans la métropole, les langues pour lesquelles des diplômes auraient pu être établis sont nom-

breuses, puisque, d'après M. G. Maspéro [1], il y en a plus de trente, que ce savant auteur divise en langues monotoniques de la famille môn-kmer (comme le cambodgien) ou malayopolynésienne (comme le radé, le jaray) et en langues variotoniques de la famille thai (comme le siamois ou l'annamite), chinoise (comme le cantonais ou le kouan-houa) thibéto-birmane (comme le lolo) ou méo (comme le méo, le man).

Il ne pouvait être question de créer des diplômes pour toutes ces langues, dont la plupart ne sont parlées que par un petit nombre d'indigènes. On s'en est donc tenu aux principales d'entre elles, à savoir : l'annamite, le cambodgien, le laotien, le chinois (cantonais et langue mandarine) pour lesquels un certificat de connaissance pratique et deux brevets ont été créés, ainsi qu'à certaines autres moins usitées que les précédentes, mais dont la possession peut être cependant très utile, telles que le thai, le lai, le banhar, le radé, le djaray, employées par des peuplades montagnardes et pour lesquels un seul brevet est institué — le chinois écrit et le siamois, pour lesquels un ou deux brevets peuvent respectivement être obtenus.

Deux sessions d'examens sont prévues par an, en janvier et en juillet, sauf pour certaines langues moins importantes que les autres, telles que le lai, le thai, le radé, pour lesquelles il n'y a qu'une session (en janvier). En outre, les brevets doivent être renou-

---

(1) G. Maspéro : *Un Empire colonial français, l'Indochine*, Tome I, Paris, Editions Van Oest, 1929.

velés périodiquement sous peine de péremption [1]. Les épreuves sont écrites ou orales. Elles ont été très judicieusement choisies et décèlent un grand sens pratique [2].

Pour renforcer le système, à côté de la sanction on a prévu la récompense, sous la forme de primes fort alléchantes et payables en une seule fois, qui varient avec le brevet et la mention obtenue (par exemple la prime est de 500 piastres pour ceux qui ont obtenu le brevet du premier degré avec la mention « passable », et monte à 3.000 piastres, soit 30.000 francs, pour les titulaires du brevet du premier degré avec la mention « très bien »). Il existe, de plus, des allocations spéciales pour ceux qui se sont particulièrement distingués (de 50 à 125 piastres). Mais, aucune prime n'est accordée si le brevet est nécessaire pour la titularisation ou l'avancement (sauf au cas de mention « bien ou très bien »), ni non plus pour le certificat de connaissance pratique.

---

(1) C'est-à-dire qu'au bout de quelques années, trois ans pour le brevet du premier degré, et cinq ans pour celui du deuxième degré, le titulaire d'un brevet doit subir un nouvel examen, sous peine de voir disparaître les avantages que lui donnait la possession de son titre.

(2) Voici, par exemple, les épreuves que comporte l'examen pour l'obtention du brevet du deuxième degré :

Epreuves écrites : Une version, un thème, la rédaction d'une pièce administrative.

Epreuves orales : Une version orale : lecture et traduction à haute voix d'un texte en langue indigène;

Un thème oral : traduction et explication en langue indigène d'un texte français;

Une conversation, en langue indigène, du candidat avec l'examinateur, puis avec un indigène;

Un exercice d'interprétation : conversation d'un examinateur avec un indigène, le candidat faisant office d'interprète;

La traduction orale de l'original manuscrit d'une requête ou d'une plainte quelconque, choisie dans une liasse provenant des archives d'une résidence.

Ajoutons que des cours de langues orientales ont été organisés dans les chefs-lieux des pays de l'Union, cours professés à des heures ne gênant pas le travail professionnel, en même temps qu'a été ordonnée une réimpression des manuels ou dictionnaires les meilleurs en la matière.

D'une si heureuse réglementation, qui marque un incontestable progrès sur celle appliquée jusqu'en 1928, on ne saurait espérer que de bons résultats. Mais, il conviendra de ne pas retomber dans les errements du passé, pour la délivrance des diplômes. Toutes considérations autres que celle du savoir devront être ici soigneusement bannies, de même que les examinateurs devront eux aussi faire preuve de toute la compétence nécessaire. Sinon, on aboutirait fatalement aux résultats antérieurs, en tous points déplorables.

Tout dépend à cet égard, de l'application que l'on fera de mesures en elles-mêmes excellentes.

CHAPITRE IV

DISCIPLINE DU PERSONNEL DES SERVICES CIVILS

Le décret du 1er décembre 1920, dans son titre 4, prévoit une série de peines disciplinaires applicables au personnel des Services civils ainsi que l'institution d'une commission d'enquête.

Les peines disciplinaires envisagées sont : le blâme avec inscription au dossier, la radiation du tableau d'avancement pour un an au maximum, la rétrogradation, l'interdiction de fonctions, la révocation. On doit y ajouter le déplacement d'office, et, d'une manière générale, toutes décisions administratives qui constituent au fond des mesures disciplinaires, sans qu'il y ait lieu de s'arrêter à leur qualification.

Le fonctionnaire des Services civils incriminé de quelque fait passible d'une sanction disciplinaire bénéficie de quelques garanties qui sont communes, d'ailleurs, au personnel de tous les services indochinois.

L'une d'entre elles réside dans les dispositions de l'article 65 de la loi des finances du 22 avril 1905, d'après lesquelles les fonctionnaires ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les

notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté. Ce texte s'applique aux fonctionnaires coloniaux comme à ceux de la métropole. La communication du dossier doit être complète, et comprendre toutes les notes ou rapports qui en font partie. Elle doit, en outre, être préalable à la mesure disciplinaire (circulaires ministérielles des 21 mars 1913 et 25 mars 1920 sur la communication du dossier.) C'est là une garantie sérieuse sur la sauvegarde de laquelle le Conseil d'Etat veille strictement.

Une autre, plus importante encore, consiste en ce que les mesures disciplinaires prévues par le décret du 1er décembre 1920, ne doivent être prononcées qu'après réunion d'une commission d'enquête, sauf le blâme avec inscription au dossier, pour lequel cette commission n'est pas réunie, et l'interdiction de fonctions, pour laquelle la réunion est postérieure à la sanction. La commission se compose de trois fonctionnaires des Services civils, désignés par le gouverneur général et qui doivent être d'un grade supérieur à celui de l'accusé, ou plus anciens que lui dans le grade (sauf pour les administrateurs de première classe, pour lesquels des fonctionnaires d'autres services, d'un grade supérieur ou équivalent, peuvent être choisis).

Elle doit suivre la procédure indiquée dans la circulaire du ministre des colonies en date du 25 février 1909. Celle-ci prescrit, impérativement, une instruction de l'affaire ou enquête préliminaire, le choix d'un rapporteur, la notification au fonctionnaire incriminé de la décision le traduisant devant la com-

mission et des questions qui seront posées à cette dernière. Après quoi, le rapporteur, accusé et témoins entendus, doit adresser son dossier au président de la commission, qui fixera le jour où elle devra se réunir. Le fonctionnaire et les témoins ayant comparu à nouveau, le président pose à la commission les questions spécifiées dans la décision d'envoi, et met aux voix la peine disciplinaire, en commençant par la plus élevée. Le vote a lieu à la majorité et au scrutin secret.

Mais, la commission ne décide pas de la sanction. Elle n'émet qu'un avis. Le blâme avec inscription au dossier, la radiation et le retrait du tableau d'avancement, l'interdiction de fonctions sont prononcés par arrêté du gouverneur général; la révocation par décret, pour les administrateurs-adjoints et les administrateurs, par arrêté ministériel pour les élèves-administrateurs, par arrêté du gouverneur général pour les fonctionnaires du cadre des bureaux.

Tel est, pour les Services civils, le régime de l'action disciplinaire. A-t-elle l'occasion de s'exercer fréquemment? L'on se tromperait en s'imaginant qu'en Indochine les liens de la discipline sont relâchés. Au contraire, « Les conditions de la vie administrative, ou même économique, aux colonies, sont telles que la discipline, dans tous les domaines, y est nécessairement plus forte que dans la métropole; comment pourrait-on permettre, en effet, à des agents de l'autorité européenne des allures par trop indépendantes, qui donneraient aux indigènes l'exemple de l'insubordination? » (G. Hardy) [1]. Considérations qui valent pour les Services civils de l'Indochine, comme pour les services de toutes nos colonies.

---

(1) G. Hardy : *Nos grands Problèmes coloniaux*, p. 144.

Par ailleurs, les rapports entre supérieurs et subordonnés, dans les Services civils, comme du reste dans les autres administrations indochinoises, ne revêtent pas, généralement, le caractère d'autorité courtoise et bienveillante qu'ils prennent volontiers dans un pays comme le nôtre, où les services publics sont démocratisés (parfois même à l'excès). Mais, au contraire, la hiérarchie y faisant sentir tout son poids, ils sont, le plus souvent, et strictement, de chef à subalterne. Le moindre manquement prend facilement figure de grande faute. Sans doute, un sévère exercice de l'autorité est-il nécessaire dans un pays de domination, où nous nous maintenons grâce à une grande fermeté, et où toute indulgence est, pour l'indigène, de la faiblesse. Mais, il semble qu'il y ait ici tendance à quelque exagération, en ce qui concerne du moins le personnel européen, sinon le personnel indigène pour lequel plus de rigueur s'impose.

Si on ajoute à cela l'énervement que peuvent provoquer, sous un climat tropical, dans un pays très éloigné, et où, souvent, toute atmosphère familiale est inconnue du fonctionnaire, les mille petites contrariétés de l'existence coloniale, le contact incessant avec des populations ayant sans doute de grandes qualités [1] mais souvent menteuses et sournoises, dont

(1) Citons cet éloge très juste de l'Annamite : « Très observateur et très fin, sensitif, propre et laborieux (en dépit des deux calomnies les plus répandues parmi nos compatriotes), actif, appliqué et ingénieux, très attaché par les traditions sublimes du culte des ancêtres, à la grande famille, d'une honnêteté de mœurs rigoureuse et d'une pudeur extrême, presque exagérée, il présente à côté de ces grandes qualités des dons artistiques et poétiques exquis, que nous avons eu souvent la joie de découvrir chez les plus humbles d'entre eux. » (P. Monet: *Français et Annamites*, Paris, Presses universitaires de France, 1925, page 18. Ajoutons qu'il est très intelligent et avide de science.

la mentalité semble séparée de la nôtre par un véritable abîme, et au caractère desquelles la franchise et la spontanéité occidentales, qui leur sont également incompréhensibles, ne peuvent se faire que difficilement, les tentations de toutes sortes qui guettent tout détenteur d'une autorité quelconque au milieu d'indigènes sans grand frein moral, l'abattement qui atteint, parfois et comme inexplicablement, les meilleurs, on admettra aisément que le champ de l'action disciplinaire pourrait être large.

En fait, les exemples de peines graves, telles que la révocation, atteignant le personnel des Services civils sont, cependant, rares. On se borne ordinairement à prendre des mesures plus bénignes, telles que déplacements d'offices, ou blâmes. Il est même permis de regretter que, dans certains cas où une sanction des plus sévères s'imposait, pour des raisons tirées de notre prestige ou d'un sentiment de solidarité de race mal comprise et funeste de conséquences, on ait estimé préférable, soit le silence, soit une répression légère, sinon même de pure forme.

Plusieurs points de discipline, vu leur importance, ont fait l'objet de textes spéciaux et sanctionnés par des mesures à caractère disciplinaire. Mentionnons la circulaire ministérielle du 25 novembre 1904, interdisant aux fonctionnaires toute opération commerciale, la décision du 26 février 1888, et la circulaire ministérielle du 22 juin 1911 prohibant, dans certains cas, l'acquisition par eux de biens fonciers en Indochine, la circulaire du gouverneur général du 2 février 1912 prescrivant l'établissement d'un état nominatif des fonctionnaires poursuivis en justice pour violences envers les indigènes ou malversations, tous textes applicables aux Services civils.

Trois circulaires du gouverneur général en date des 12 août, 5 octobre 1907 et 14 mars 1908, méritent qu'on s'y arrête : elles ont trait à l'interdiction de l'usage de l'opium pour les fonctionnaires indochinois. Parmi le personnel des Services civils comme dans celui des autres services, il existe un certain nombre d'opiomanes. C'est là un fait très regrettable, car, d'une part, un si mauvais exemple, même s'il n'est pas généralisé, ce qui est le cas heureusement, provenant de fonctionnaires aussi considérés que ceux des Services civils ne peut qu'être des plus pernicieux, et, d'autre part, les jeunes débutants tombent assez facilement dans ce vice spécifiquement indochinois. Toute une littérature qui va de Thomas de Quincey à Cocteau, en passant par Farrère, Boissière, Bonnetain et de Pouvourville, les trois derniers de ces auteurs ayant servi en Indochine, a trait à l'opium [1]. Fumer est encore un peu du snobisme. On s'en vante, et on montre volontiers aux visiteurs sa « fumerie ». Aux objections qu'on peut lui faire, le fumeur répond qu'user de l'opium n'est pas un délit, puisque le gouvernement de l'Indochine s'est fait un monopole de sa vente, et que ce n'est pas plus une tare que de fumer du tabac, ou de boire de l'alcool; mais que là, comme ailleurs, il faut savoir se modérer, ce dont il se flatte. Malheureusement, comment arriver à conserver la juste mesure et avoir la force de se limiter dans le nombre de pipes quotidiennes? Car l'opium est un maître dur aux

(1) Thomas de Quincey : *Autobiographie and Confessions*, London, Fighe Hopkins.

J. Boissière : *Propos d'un intoxiqué*, Paris, Michaud, s. d.

Bonnetain : *L'Opium*.

A. de Pouvourville : *Physique et Psychique de l'Opium*, Paris, Editions du Monde Moderne, 1926.

exigences sans cesse croissantes. Se restreindre devient vite une entreprise aussi difficile que de cesser de fumer. En réalité, s'il est vrai que la drogue procure des sensations très vives de bien-être, et surexcite même l'intelligence, il n'en est ainsi qu'au début, et l'on en arrive rapidement à cette période où l'esprit s'obscurcit, la volonté s'annihile, l'activité devient très réduite et où, devenu un objet de mépris pour l'indigène lui-même, on cesse d'être digne et capable de remplir des fonctions de commandement. Il conviendrait, semble-t-il, de sortir de l'indulgence complaisante que l'on manifeste actuellement à l'égard de l'opiomanie dans les hautes sphères administratives indochinoises. Il n'est pas douteux que si une telle pratique devenait générale, l'exercice de notre domination en serait sérieusement compromis. Il suffirait d'appliquer strictement les dispositions de la circulaire en date du 5 octobre 1907, qui sont actuellement lettre morte. Par cette circulaire le gouverneur général interdit, absolument, l'usage de l'opium et demande qu'on lui signale les délinquants; ceux-ci seront privés de tout avancement, ou mis à la retraite d'office, s'ils réunissent les droits à une pension et s'avèrent incorrigibles [1].

---

(1) Disons ici quelques mots au sujet de la vie sexuelle du fonctionnaire indochinois. Autrefois et jusqu'à uen époque relativement récente, il y avait peu de femmes blanches à la colonie. Beaucoup de Français vivaient avec des femmes indigènes (« cô » du Tonkin, « congaï » de Cochinchine, « poussao » du Laos) ou avec des Japonaises (dont les qualités de propreté, d'économie et de ménagère en général étaient très appréciées). Aujourd'hui, il en va moins ainsi, les fonctionnaires mariés venant à la colonie accompagnés de leur femme, et une certaine déconsidération, légère encore à la vérité mais réelle cependant, commençant à atteindre ceux qui ont une « petite épouse » de couleur, qui sont « encongaïés » comme on les appelle là-bas, d'une expression quelque peu péjorative. Les

D'une manière générale, d'ailleurs, il est vrai sans doute de dire que le gouvernement de l'Indo-chine attache trop peu d'importance à la conduite et à la valeur morale de ses fonctionnaires. Il s'en tient surtout à leurs aptitudes professionnelles. C'est là une manière de voir que ne partage pas avec lui d'autres gouvernements, tel celui de l'Inde anglaise dont un haut fonctionnaire écrivait à Chailley-Bert [1] : « Je puis dire que le gouvernement de l'Inde veille avec

---

concubines indigènes, de petite condition le plus souvent, mais parfois aussi (en province et dans les régions excentriques) fille de notable ou de mandarin, sont mues ordinairement par un sentiment de cupidité (surtout les Annamites) ou par la vanité d'être la compagne, à la vérité temporaire, d'un Blanc. Elles sont cependant capables d'attachement, de dévouement même, particulièrement les Cambodgiennes et les Laotiennes. En outre, leur compagnie facilite beaucoup l'acquisition des dialectes locaux (elles ont été plaisamment appelées « sleeping-dictionnaries » par les Anglais et « dictionnaires reliés en peau », par le poète A. Rimbaud).

Nous pensons que ce concubinage offre les plus grands inconvénients. En premier lieu, la femme indigène se rendant fort bien compte que le Blanc ne l'épousera pas (cela arrive cependant) ou même qu'il s'en ira dans un avenir plus ou moins rapproché, en profite pour s'assurer des avantages de toutes sortes, se prévalant d'une influence imaginaire ou réelle sur son compagnon et se livrant à mille petits trafics, que ce dernier ne soupçonne même pas le plus souvent. De plus, un certain discrédit, avons-nous dit, commence à s'attacher à ces sortes de faux ménages, de la part des indigènes qui en rient et en plaisantent, comme de la part de la colonie blanche, de son élément féminin surtout. Notons, ici, que le concubinage est même moralement impossible pour tout fonctionnaire de grade important, tel qu'un administrateur, toujours tenu de faire des réceptions. Enfin et surtout, le fruit hybride de ces unions est le « métis », sorte de paria le plus souvent abandonné par son père qui ne se soucie pas de le reconnaître, élevé à l'indigène par sa mère, rejeté par la société blanche qui trouve en lui les défauts des deux races, sans les qualités correspondantes, méprisant ses demi-frères jaunes qui l'en paient de retour et le traitent de bâtard, et ignoré du gouvernement de la colonie. Situation pitoyable entre toutes, et qui implique une très lourde responsabilité morale pour le père.

(1) Chailley-Bert : *La Colonisation de l'Indo-Chine, L'Expérience anglaise*, page 253).

la plus extrême sollicitude sur la conduite de ses fonctionnaires, même dans les matières les plus insignifiantes, sachant bien que la puissance britannique dans l'Inde dépend de la sagesse et de la justice de ses fonctionnaires plus que de toute autre chose. » Il est, en effet, indéniable que toute domination européenne en Orient, en grande partie basée sur le prestige du « Blanc », ne peut qu'être facilitée par la croyance justifiée des populations indigènes en la supériorité de leurs maîtres étrangers dans le domaine moral comme dans les autres.

CHAPITRE V

SITUATION MATÉRIELLE DU PERSONNEL DES SERVICES CIVILS

La situation matérielle du personnel des Services indochinois passe pour être très enviable, ce qui n'est pas sans susciter, d'une part, une certaine envie chez les fonctionnaires des autres colonies, et, d'autre part, un afflux considérable de demandes d'emploi en Indochine. Le personnel des Services civils est parmi les mieux rétribués de tous. Il convient d'examiner la situation matérielle qui lui est faite au point de vue du traitement, des indemnités et prestations, de la retraite, des permissions et congés.

Section I

Traitements

Les traitements des Services civils sont actuellement fixés par le décret du 30 juin 1929 pour le cadre

des administrateurs, et par celui du 30 septembre 1929 pour le cadre des bureaux. Ils comprennent une solde de présence et un supplément colonial en piastres. La solde de présence est ainsi fixée :

1° *Cadre des Administrateurs*

Administrateur de 1re classe..	Après 8 ans : 52.000 fr. Après 6 ans : 52.000 fr. Après 3 ans : 45.000 fr. Avant 3 ans : 41.000 fr.
Administrateur de 2e classe..	Après 6 ans : 38.000 fr. Après 3 ans : 35.000 fr. Avant 3 ans : 32.000 fr.
Administrateur de 3e classe..	Après 3 ans : 29.000 fr. Avant 3 ans : 26.000 fr.
Administrateur-adjoint hors classe.....	25.000 fr.
Administrat^{r}-adjoint de 1re cl.	Après 3 ans : 23.000 fr. Avant 3 ans : 21.000 fr.
Administrat^{r}-adjoint de 2e cl.....	18.000 fr.
Administrat^{r}-adjoint de 3e cl.....	16.000 fr.
Elève-administrateur	13.000 fr.

2° *Cadre des bureaux*

Chef de bureau hors classe..	Après 8 ans : 40.000 fr. Après 6 ans : 38.000 fr. Après 3 ans : 35.000 fr. Avant 3 ans : 32.000 fr.
Chef de bureau de 1re classe..	Après 3 ans : 29.000 fr. Avant 3 ans : 26.000 fr.
Chef de bureau de 2e classe..	Après 3 ans : 24.000 fr. Avant 3 ans : 22.000 fr.

Sous-chef de bureau de 1 ^e cl.	Après 3 ans :	22.000 fr.
	Avant 3 ans :	20.000 fr.
Sous-chef de bureau de 2^e classe.....		16.000 fr.
Rédacteur dé 1^re classe.....		15.000 fr.
Rédacteur de 2^e classe.....		13.000 fr.

A la solde de présence en francs, convertie en piastres au taux officiel (10 francs), il convient d'ajouter le supplément colonial, égal au sept dixièmes de cette solde, et qui est transformé, lui aussi, en monnaie locale, mais à un taux de beaucoup inférieur au taux officiel et variant, d'ailleurs, en sens inverse de la solde, de sorte que les petits et moyens traitements sont avantagés par rapport aux gros. Le supplément colonial, qui est une prime d'expatriation, ne devrait être qu'un appoint. Il en va autrement en réalité, et il constitue, par son importance, le principal élément du traitement, dont la solde proprement dite semble ainsi, en fait, l'accessoire.

Pour connaître les vrais traitements du personnel des Services civils, il faut donc tenir compte, non pas de la solde de présence en francs, mais du traitement global en piastres (solde et supplément colonial). Voici, à titre d'exemples, quelques chiffres pris dans le projet

---

(1) Si à ces traitements, on ajoute quelques-unes des indemnités dont il va être question dans la section II de ce chapitre, et dont certaines (telle l'indemnité de zone, qui varie avec les régions, mais est accordée indistinctement à tous les fonctionnaires européens) tendent à s'intégrer à la solde même, le personnel des Services civils peut paraître particulièrement bien rémunéré. Toutefois, il convient de tenir compte du coût de la vie, plus élevé en Indochine qu'en France (surtout en ce qui concerne les objets manufacturés provenant de l'extérieur, qui sont grevés de lourds frais de transport), et cela d'ailleurs, dans une mesure qui varie sensiblement selon, par exemple, qu'on est dans un grand centre ou en province, en Cochinchine ou au Tonkin (où la vie est relativement bon marché).

de budget de l'Annam pour 1931 : administrateur de 1re classe, après 8 ans (52.000 fr. de solde de présence) : 10.098 piastres de traitement global; administrateur de 3e classe, après 3 ans (29.000 fr.) : 7.840 piastres; administrateur-adjoint de 3e classe (16.000 fr.) : 5.636 piastres; chef de bureau de 1re classe après 3 ans (29.000 fr.) : 7.840 piastres; rédacteur de 2e classe ou élève-administrateur, postes de début (13.000 fr.) : 3.811 piastres. A ces chiffres d'aujourd'hui, on peut comparer les émoluments d'avant-guerre (décrets des 24 juin et 9 août 1912), qui ne comportaient pas de supplément colonial payable en piastres, mais étaient réglés en francs. Ils étaient alors les suivants :

1° *Cadres des Administrateurs*

Inspecteur	20.000 fr.
Administrateur de 1re classe	20.000 fr.
Administrateur de 2e classe	16.000 fr.
Administrateur de 3e classe	13.000 fr.
Administrateur de 4e classe	10.000 fr.
Administrateur de 5e classe	7.000 fr.

2° *Cadre des bureaux*

Commis principal de 1re classe	10.000 fr.
Commis principal de 2e classe	8.000 fr.
Commis principal de 3e classe	7.000 fr.
Commis de 1re classe	6.000 fr.
Commis de 2e classe	5.000 fr.
Commis de 3e classe	4.000 fr.

Il ressort de la comparaison que, si on tient compte du coût actuel de la vie, les traitements du personnel des Services civils n'ont pas été sérieusement augmen-

tés, si ce n'est pour les fonctionnaires des bureaux, dont la solde était nettement insuffisante (elle ne pouvait atteindre qu'à la moitié de celle d'un inspecteur) et pour les administrateurs des dernières classes. Il est donc très exagéré, semble-t-il, de prétendre, comme on l'a fait, qu'ils bénéficient de relèvements constants et injustifiés. Ils est seulement vrai de dire que les fonctionnaires des Services civils, comme tous ceux en service en Indochine, ont profité, momentanément, d'ailleurs, et grâce à l'institution d'un supplément colonial, de la hausse de la devise indochinoise dans les années qui suivirent la guerre.

D'ailleurs, en examinant la question d'un point de vue élevé, il nous apparaît que la solde du personnel des Services civils, comme celle des autres administrations, ne doit pas être calculée parcimonieusement. Chailley-Bert cite cette opinion d'un haut fonctionnaire dans l'Inde, à propos des traitements magnifiques du personnel de l'Indian civil service : « Cette libéralité dans les traitements tend à diminuer les tentations auxquelles un homme placé dans une situation pleine de responsabilité peut, en raison de sa condition d'homme, se trouver exposé » [1]. C'est là une considération très juste, qui prend une valeur accrue si l'on ajoute qu'en Extrême-Orient toute politique coloniale est en partie de prestige : un certain train de vie, un certain faste même, de la part des autorités européennes, lui sont nécessaires [2].

C'est ce qu'ont compris les gouvernements colo-

---

(1) Chailley-Bert : *Colonisation de l'Indo-Chine, L'Expérience anglaise*, p. 267.

(2) C'est ce qui peut expliquer l'extraordinaire appareil, à caractère quasi religieux et d'origine chinoise, dont s'entourent, jusque dans leur vie privée, les Empereurs d'Annam et l'importance capitale, et qui aurait sans doute paru moins surprenante

niaux étrangers, tels ceux des Indes anglaises et néerlandaises. Les fonctionnaires de l'Indian civil service, par exemple, sont, de beaucoup, mieux rétribués que ceux de nos Services civils, ainsi que le montrerait une comparaison respective des soldes [1], quoiqu'à la vérité devant les récriminations de l'opposition indigène, leurs émoluments aient tendance à devenir moins beaux qu'au temps où la Compagnie des Indes les fixait en maîtresse absolue, et quoique, d'autre part, sorte de forfait, ils comprennent bon nombre de dépenses de toutes sortes (frais de voyage, d'hospitalisation, de congé, etc.) qui ne sont nullement supportées par les fonctionnaires des Services civils.

Mentionnons qu'au cours de 1930 une commission, présidée par un inspecteur général des colonies, s'est réunie, au ministère des colonies, en vue d'établir un régime définitif des soldes des fonctionnaires européens en Indochine, réforme possible depuis la stabilisation de la piastre à 10 francs. Cette Commission doit prendre comme base de son travail : la fixation d'un traitement minimum de début, l'application du coefficient cinq à la solde de présence d'avant-guerre, et l'élévation du supplément colonial de sept à dix dixièmes.

---

aux contemporains de Louis XIV qu'à nos yeux d'Occidentaux démocratiques et égalitaires, que revêtent encore à la Cour de Hué le protocole et l'étiquette. Cette considération peut servir aussi à justifier, dans une certaine mesure, le princier train de vie des chefs des colonies européennes dans les Indes néerlandaises et anglaises comme en Indochine.

(1) Nous n'avons pu nous procurer des chiffres postérieurs à la grande guerre. Mais en 1914, les traitements de début dans l'Indian civil service allaient de 8 à 10.000 francs. La solde s'élevait ensuite rapidement, le stage terminé, à 15.000 francs, et atteignait pour un chef de province environ 36.000 francs (d'après MÉTIN : *L'Indochine et l'Opinion*, Paris, Dunod et Pinat, 1916, page 85). Ces chiffres sont bien supérieurs à ceux fixés pour les Services civils de l'Indochine par les décrets du 24 juin et 9 août 1912. (Voir ci-dessus, pages 104 et 105).

Section II

Indemnités. — Prestations en nature

§ I

INDEMNITÉS

Aux traitements proprement dits, viennent s'ajouter pour le personnel des Services civils diverses indemnités dont les unes (telle l'indemnité de zone) sont communes à tous les fonctionnaires indochinois, et dont les autres (telles les indemnités pour suppléments de fonctions) sont plus spécialement attribuées à certaines catégories d'emplois.

La première catégorie comprend, notamment :

1° Les indemnités de déplacement (arrêté du 24 mars 1919). Tout déplacement temporaire donne droit au transport (de la personne et des bagages) et à une indemnité journalière. Tout déplacement définitif donne droit, outre le transport, à une allocation (de 120 ou 80 piastres selon que l'on est marié ou célibataire). Mais, dans les deux cas, il faut que le déplacement n'ait pas eu lieu sur la demande du fonctionnaire;

2° Les indemnités pour charges de famille (arrêté du 1er février 1927 et 5 juillet 1930) (de 126 piastres par an, pour le premier enfant, à 219 piastres 60, à partir du quatrième);

3° L'indemnité de zone (arrêté du 27 juillet 1920)

qui est une indemnité pour cherté de vie, et qui varie selon la zone (de 40 piastres par mois à Hanoï, par exemple, elle est de 60 piastres à Saïgon).

Dans la deuxième catégorie entrent les indemnités suivantes, dont la plupart sont réglementées par des arrêtés du 13 février 1916 :

1° Les indemnités pour suppléments de fonctions, qui, comme le nom l'indique, ne doivent être accordées que pour les tâches supplémentaires que les fonctionnaires peuvent être appelés à fournir [1]. Telles sont : les indemnités pour supplément de fonctions des chefs de section, des sous-chefs et chefs de bureau, des chefs de service, des directeurs des bureaux et des adjoints au chef de province. (L'indemnité est, par exemple, de 400 piastres par an pour ces derniers, et de 300 piastres pour les chefs de section, etc.);

2° Les indemnités dites de responsabilité, comme celles que perçoivent les fonctionnaires des Services civils qui sont gérants de compte courant au Laos, ou percepteurs au Tonkin;

3° Les indemnités pour frais de représentation et de tournées, qui sont attachées aux fonctions d'administrateur-chef de province et de délégué administratif (de 900 piastres par an, par exemple, pour le chef de province de Quangtri, elles sont de 1.600 piastres pour celui de la province de Vinh);

4° De nombreuses autres indemnités, que l'on trouve disséminées dans les profondeurs des budgets, telles l'indemnité de première mise d'équipement, attri-

(1) Il en va autrement en réalité, et elles sont abusivement octroyées, comme on le verra dans le paragraphe suivant.

buée au personnel du cadre des administrateurs qui débute, l'indemnité des membres de la commission des films cinématographiques, etc., etc.

§ II

PRESTATIONS EN NATURE

Outre qu'ils ont à leur disposition une nombreuse domesticité composée de cuisiniers, boys, cochers ou chauffeurs, jardiniers, etc., et, dans une certaine mesure, la main-d'œuvre pénale, les administrateurs chefs de province (et les délégués) ont droit au logement et à l'ameublement gratuits (arrêtés du 13 février 1916). Pour leurs déplacements, ils diposent, dans les régions où leur usage est possible, soit d'une auto administrative, soit d'une chaloupe, soit, parfois, de ces deux moyens de locomotion.

Quant aux fonctionnaires des Services civils autres que les chefs de province, ils ne sont logés qu'en province (sauf à Vientiane, capitale du Laos), dans des bâtiments administratifs et contre une légère retenue sur la solde. Mais, l'ameublement ne leur est jamais fourni, si ce n'est dans certaines circonscriptions du Laos où un ameublement sommaire est prévu pour tous les fonctionnaires européens.

Indemnités et prestations constituent pour le personnel des Services civils un gros appoint, surtout en province. Ils grèvent fortement un budget où les dépenses de personnel sont déjà considérables. Souvent, en effet, elles entrent pour le quart ou même le tiers dans le traitement total. Elles n'ont pas été sans soulever des

critiques très vives et qui paraissent justifiées. On ne peut se défendre de l'impression qu'on a voulu chercher en elles un moyen de rémunération commode, parce qu'indirect, et échappant aisément aux investigations de l'administration centrale, qui, périodiquement s'élève contre elles, mais sans grand succès, semble-t-il. L'abus est ici indéniable. « On peut dire, en vérité, que tout chef de service et tout chef de province en Indochine considère que la colonie doit pourvoir, d'une façon complète, à la totalité de ses besoins, sauf sa nourriture et ses vêtements, et que la solde qu'il reçoit doit pouvoir, par conséquent, être tout entière réservée. Il semble qu'en Indochine, les hauts fonctionnaires reçoivent une solde pour ne rien faire et qu'ils ont droit à une indemnité ou à un supplément chaque fois qu'ils travaillent ». (M. Métin, ancien ministre du Travail) [1]. L'opinion de M. Angoulvant, ex-gouverneur général, est identique à ce sujet : « Au point de vue des prestations en nature, déclare-t-il, trop d'abus subsistent qu'il faudra faire disparaître : le droit au logement a été reconnu sans la moindre règle, sans aucune base rationnelle. Or, il serait raisonnable que, sauf les fonctionnaires d'autorité obligés de recevoir et de représenter, tous les agents paient le loyer des immeubles mis à leur disposition par l'administration. On ne peut pas, non plus, éluder indéfiniment les instructions du ministre à ce sujet, et ajourner, *sine die*, la revision des suppléments de fonctions. Convient-il de renoncer à ce procédé oblique de rétribution? En tous cas, il faut reconnaître que certaines prestations se justifient

(1) Métin : *L'Indochine et l'Opinion*, p. 86.

beaucoup plus par la qualité des personnes qui les reçoivent que par la nature des fonctions qu'elles assurent. Chacun doit être rétribué selon son mérite, selon son emploi, selon son rendement » [1].

Lignes sévères mais justes. Il est évident qu'il y a excès, par exemple et en ce qui concerne les seuls suppléments de fonctions, à donner une indemnité à un chef de bureau, de section ou de service, pour remplir simplement ses attributions normales. Une revision générale des textes en vigueur, la suppression d'un grand nombre d'indemnités ou de prestations en nature et la fixation de celles qui méritent d'être maintenues selon des bases rationnelles sont des mesures qui s'imposent [2].

Section III

Retraites

Le régime des retraites du personnel des Services civils, comme de celui des autres administrations indochinoises, est fixé par le décret du 1er mars 1923, modifié par des arrêtés subséquents tels que ceux des 31 mars 1926, 31 décembre 1927, etc. Comme il n'est

(1) Angoulvant : *Etapes asiatiques*, p. 116.

(2) On semble s'être sérieusement décidé à entrer dans cette voie. Nous lisons, en effet, dans *Le Temps Colonial* du 4 octobre 1931 : « Le gouverneur général Pasquier a pris un arrêté décidant qu'une réduction de 20 % sera opérée sur le montant des indemnités pour suppléments de fonctions, allouées par les règlements actuellement en vigueur aux fonctionnaires français et indigènes des services publics de l'Indochine à compter du 1er octobre. »

pas spécial aux Services civils on se bornera à donner sur lui quelques indications d'ordre général.

Il existe en Indochine une caisse locale des retraites, alimentée principalement par une retenue de 10 % sur la totalité de la solde dégagée de ses accessoires (notamment du supplément colonial), et par un versement de 15 % de cette même solde, effectué par le budget qui supporte celle-ci (budget local ou budget général). Cinq sortes de pension sont prévues : la pension pour ancienneté de services, la pension proportionnelle, la pension pour invalidité, la pension pour infirmités, et la pension de veuve, ainsi que des secours aux orphelins.

La pension pour ancienneté est accordée au bout de 25 ans de services. Elle est liquidée à raison d'un quarantième, par année de services, de la solde moyenne des trois dernières années d'activité, avec une prime de 20 fr. pour tout mois de séjour effectif en Indochine au delà de 18 ans et 9 mois.

La pension proportionnelle est accordée après 15 ans de services et au seul cas de suppression d'emploi. Elle est liquidée à raison d'un cinquantième, par année de services, du traitement moyen des trois dernières années d'activité.

La pension pour invalidité peut être obtenue, quelque soit l'âge, après vingt années de services et constatation de l'inaptitude à servir en Indochine [1]. Elle est liquidée sur la même base que la pension proportionnelle.

(1) L'indemnité est physique (pour cause de sénilité précoce par exemple) ou morale (troubles mentaux, etc.). Dans les deux cas, elle doit être constatée par un rapport du chef d'administration ou de service, et après avis d'une commission administrative composée de trois fonctionnaires. Mais un certificat médical n'est nécessaire que pour la constatation de l'invalidité morale.

La pension pour infirmités [2] est de première catégorie, si elle correspond à l'incapacité absolue de l'intéressé à tout service, même en dehors de l'Indochine. Elle est de seconde catégorie, si l'inaptitude n'existe que pour tout service en Indochine. Dans le premier cas, elle est égale au maximum de la pension d'ancienneté afférente à la solde moyenne des trois dernières années d'activité; dans le deuxième cas, elle est égale, jusqu'à 15 ans de services, à un soixantième, par année de services, de la solde moyenne des trois dernières années; après 15 ans, elle est liquidée, à raison d'un cinquantième, par année de services, du traitement moyen des trois dernières années.

La pension de veuve est accordée sous certaines conditions telles que le non-remariage ou l'inexistence d'un jugement de séparation de corps. Elle est égale à la moitié de celle que le mari avait ou aurait pu obtenir s'il avait survécu.

Quant aux secours aux orphelins ils sont octroyés, au cas où la mère est décédée, divorcée, inhabile à recueillir la succession ou déchue de ses droits, aux enfants mineurs et légitimes des fonctionnaires titulaires d'une pension et de ceux qui réunissaient ou auraient réuni s'ils n'étaient décédés, des droits à une pension. Le secours est égal, pour l'ensemble des enfants, à la moitié de la pension que le père avait ou aurait pu obtenir.

Le système des pensions en vigueur en Indochine n'est pas très généreux. S'il est en rapport avec la

(1) La pension pour infirmités est accordée aux fonctionnaires qui ont été mis hors d'état de continuer leurs fonctions en exposant leurs jours pour sauver la vie d'autrui, ou par suite d'un acte de dévouement accompli dans un intérêt public, d'un accident de service, d'infirmités provenant de fatigues, du climat, etc.

solde de présence, il ne l'est guère avec les traitements totaux perçus par les fonctionnaires en Indochine, et permet seulement de mener une vie décente.

Il en va tout autrement pour le personnel de l'Inde anglaise, pour lequel l'heure de la retraite sonne bien avant qu'elle ne le fait pour le personnel indochinois, à savoir vers 45 ou 50 ans pour ceux qui n'ont pas l'espoir d'atteindre le sommet de la hiérarchie, et dont les pensions sont incomparablement plus belles.

Les fonctionnaires qui prennent leur retraite à la colonie, bénéficient de ce qu'on appelle l' « abonnement », c'est-à-dire de la conversion de leur pension (en francs) en monnaie locale, à un taux moins élevé que l'officiel. Ce qui, étant donné la modicité de la pension qu'ils percevraient en France, a pour conséquence, qu'un certain nombre de fonctionnaires aux économies insuffisantes, préfèrent demeurer en Indochine lors de leur admission à la retraite.

Section IV

Permissions — Congés.

Permissions et congés sont réglés, pour tout le personnel indochinois, par l'arrêté du 18 février 1921.

Quelques brèves notions suffiront sur ce point :

Les permissions ne peuvent dépasser trente jours par an. Elles sont accordées par le chef de l'administration locale; mais, comme elles sont subordonnées aux besoins du service, en réalité, rares sont les fonctionnaires qui peuvent en jouir annuellement dans leur totalité. Il existe une sorte de permissions spéciales

établies dans le but de faciliter aux fonctionnaires dont la solde est peu élevée l'accès de certaines plages ou stations d'altitude indochinoises. Mais elles ne sauraient concerner les Services civils, dont tout le personnel touche une solde supérieure à celle prévue pour pouvoir y prétendre.

Quant aux congés, on distingue : les congés administratifs, de convalescence, pour affaires personnelles, pour examens, hors cadres, pour faire usage des eaux, d'expectative et de réintégration. Leur étude n'offre aucun intérêt particulier, sauf toutefois, les congés administratifs et de convalescence, qui sont les plus communs.

Les congés de convalescence, qui se passent en France, nécessitent une hospitalisation préalable et un examen médical par le Conseil de Santé. Ils ont donné et donnent parfois encore lieu à quelques abus, à cause de la facilité tant de leur concession que de leur prolongation en France. Leur durée est de six mois avec solde de présence (sans le supplément colonial). Les congés administratifs sont concédés aux fonctionnaires ayant accomplis trois ans de services en Indochine. Ils sont également de six mois, pendant lesquels le traitement est, lui aussi, réduit à la solde de présence.

Congés administratifs et de convalescence principalement sont des plus onéreux pour le Trésor, par suite, surtout, du prix de la traversée entre la métropole et la colonie. Ils ont, de plus, l'inconvénient de nécessiter un personnel plus nombreux, de le tripler même, d'après de Lanessan. Sur les 25 ans de services exigés pour la retraite, 5 à 6 ans environ se passent normalement, hors de l'Indochine, en congés de toutes

sortes. Un remède à cette situation ne saurait être recherché évidemment, à moins d'un relèvement des soldes, dans la mise à la charge du fonctionnaire, de ses frais de voyage, comme cela a lieu pour le personnel anglais de l'Inde. Mais ne serait-il pas possible de prolonger la durée du séjour nécessaire, en ce qui concerne les congés administratifs? Dans l'Inde le séjour est normalement de 5 à 10 ans et à Java il est de 10 ans. Pourquoi n'en serait-il pas de même dans notre colonie?

A notre avis, il n'en pourra être ainsi en Indochine avant longtemps. C'est que, d'une part, Anglais et Hollandais coloniaux mènent une vie beaucoup plus saine que nos propres fonctionnaires. Habitant de confortables bungalows conçus et aménagés suivant les exigences du climat, pratiquant avec ferveur les sports, suivant plus facilement les règles de l'hygiène coloniale, aussi bien dans la nourriture que dans le vêtement et le travail, ils peuvent affronter plus longtemps les dangers de régions insalubres. Au contraire, dans nos colonies, et quoique cela soit moins vrai pour l'Indochine que pour les autres, hygiène, salubrité, confort et bien-être entrent assez peu dans les préoccupations du fonctionnaire comme dans celles de l'administration. D'autre part, dans l'Inde anglaise (et aussi à Java), il existe un certain nombre de stations d'altitude où les Européens peuvent facilement aller se remettre de leurs fatigues, quand ce ne sont pas les services de la province qui s'y transportent en entier durant toute la mauvaise saison, avec leurs employés et leurs archives. Telles sont les stations de Simla pour le gouvernement général et le Pundjab, Darjeeling, pour le Bengale, Shillong pour l'Assam,

Poona pour le Bombay, May Mio pour la Birmanie. En Indochine, au contraire, s'il existe quelques stations d'altitude comme Chapa, le Tamdao, Dalat, les nécessités du service empêchent le plus souvent les fonctionnaires de s'y rendre. Elles ne demeurent accessibles qu'à leurs familles. Encore faut-il, dans ce cas, étant donné la cherté de la vie dans ces stations, que la solde du chef de famille soit assez considérable.

TROISIÈME PARTIE

Fonctionnement des Services Civils

CHAPITRE I

ROLE ET ATTRIBUTIONS DU PERSONNEL DES SERVICES CIVILS

Dans une étude du rôle et des attributions des fonctionnaires des Services civils, il convient de distinguer entre ceux du personnel des bureaux, d'une part, dont la tâche ne diffère pas sensiblement de celle du personnel de quelque administration métropolitaine, et ceux du personnel des administrateurs, d'autre part. Parmi ces derniers, seuls les chefs de province (à l'exception toutefois de ceux qui sont chefs de quelque centre administratif) ont un rôle important et des attributions spéciales, les autres administrateurs ou

adjoints servant soit en province, sous leurs ordres, soit dans les bureaux de quelque administration locale. On se bornera, en conséquence, en ce qui les concerne, à étudier le rôle et les attributions des chefs de province.

Section I

Rôle et Attributions du Personnel des Bureaux

Quelques lignes nous suffisent ici.

Les bureaux de chaque siège d'administration locale, on l'a vu plus haut, sont placés sous l'autorité d'un directeur des bureaux et répartis en services, bureaux et sections. L'unité administrative est le bureau, à la tête duquel se trouve placé ordinairement un chef ou sous-chef de bureau, à moins que ce ne soit un fonctionnaire du cadre des administrateurs. La besogne administrative est répartie, quotidiennement, par le directeur entre ses bureaux, dont le nombre, variable, est ordinairement de quatre ou cinq, et qui ont chacun une compétence particulière : administration générale, passages, personnel, comptabilité, budget, etc.

La plus grande partie de la tâche matérielle est faite, nous l'avons déjà dit, par le personnel des commis et des secrétaires indigènes. Les fonctionnaires européens, même ceux d'entre eux qui débutent, ont un rôle important de direction, qui consiste essentiellement à distribuer la besogne entre les employés indigènes, à les guider, à les contrôler et à prendre les décisions. Après avoir passé par les mains du chef de sections, du chef de bureau et du directeur des

bureaux, sans oublier, s'il y a lieu, le chef de service, le travail administratif est soumis à l'approbation du chef d'administration locale, qui la revêt de sa signature, sauf au cas où l'attache du directeur des bureaux suffit.

A part un envahissement sans cesse croissant de la paperasserie, le fonctionnement des bureaux, qui se fait normalement et sans heurts, ne donne prise à aucune critique sérieuse.

On peut penser, cependant, que la division en « services », si elle semble correspondre à un besoin de groupement d'attributions de même nature, n'a, en fait, aucune utilité. Mieux vaudrait, semble-t-il, laisser le directeur des bureaux travailler avec ses chefs de bureaux sans l'intermédiaire des chefs de service, dont la compétence est souvent mal définie. La principale raison d'être de ces services est de fournir à des administrateurs momentanément sans emploi (à la suite d'un congé par exemple) d'agréables sinécures leur permettant d'attendre leur affectation aux postes, sous peu vacants, qu'on leur destine.

Section II

Rôle et Attributions des Chefs de Province

§ I

ROLE DES CHEFS DE PROVINCE

« Il n'existe guère au monde, et cette affirmation sera encore plus vraie par la suite, de fonctions officielles plus belles que celles des administrateurs ou

résidents d'Indochine, mieux faites pour séduire les intelligences les plus vastes, les caractères les plus généreux et les mieux trempés, et les ambitions les plus exigeantes », écrit J. Harmand [1], ayant en vue principalement les fonctions du chef de province. Tout y dépend de la valeur de l'individu. « C'est, dit ailleurs le même auteur, ce qui rend ces fonctions si belles, même mal comprises et imparfaitement constituées. C'est ce qui fait qu'en dépit des risques qu'on y court, des privations physiques qu'on y peut subir, elles se montrent si séduisantes à certains tempéraments... Là-bas, dans les postes administratifs de pays de conquête, on peut dire que l'individu prime la fonction. Le fonctionnaire sent et voit son action; il en vérifie constamment les effets. Il éprouve à chaque instant la nécessité d'exercer son jugement et sa volonté et de prendre un parti immédiat. La substitution d'un fonctionnaire à un autre est une chose d'importance » [2].

Ce sont là, en plus, ajouterons-nous, des carrières pleines d'intérêt pour des esprits tant soit peu curieux. L'étude des indigènes de toutes les classes sociales, de leur mentalité, de leur philosophie, de leurs croyances, de leurs mœurs, de leurs usages, de leurs lois ou de leur littérature, est des plus attrayantes, outre qu'elle est d'un grand secours pour l'administration du peuple colonisé.

On se tromperait si l'on s'imaginait que le rôle du chef de province est le même dans l'Indochine entière. Car, de même que l'administration de cette

(1) J. Harmand : *Préface à l'Inde de sir J. Strachey*, p. LI.
(2) J. Harmand : *Domination et Colonisation*, p. 211.

dernière n'a rien de commun avec celle de nos autres possessions, de même celle d'un pays de l'Union indochinoise offre de grandes différences avec celle du voisin, et parfois même celle d'une province avec celle de la circonscription limitrophe. C'est ce qui explique, d'ailleurs, la tendance heureuse du gouvernement indochinois, à maintenir les fonctionnaires des Services civils, toute leur carrière durant, dans le pays où ils ont commencé par servir, si du moins ils en manifestent le désir.

Il en résulte que le rôle de l'administrateur indochinois est essentiellement variable. S'agit-il d'une contrée évoluée comme la Cochinchine, où notre domination s'est établie depuis 70 ans environ, et où la machine administrative depuis longtemps au point et stabilisée, fonctionne sans à-coups, la tâche de l'administrateur rappellera celle des préfets métropolitains. Il aura à faire preuve de moins d'initiative, d'esprit de décision ou d'activité, que de savoir-faire, d'entregent et d'esprit politique. Son rôle, tout de finesse, sera, principalement, de coordination entre les divers services de sa province, de surveillance discrète des autorités indigènes, en même temps qu'il consistera à renseigner exactement le gouverneur sur l'état d'esprit de la population.

Au contraire, dans un pays comme le Laos, où notre action s'est fait moins sentir qu'ailleurs, et dans les régions montagneuses ou boisées réparties sur toute la surface du territoire indochinois, la tâche de l'administrateur sera tout autre. Pour le moment, on se contente (bienfait inestimable pour des populations qui ne les ont guère connus jusqu'à notre intervention), d'assurer la paix, l'ordre, la justice, de créer

quelques voies de communication pour débloquer le pays, d'établir un service d'enseignement et un service d'assistance médicale rudimentaires.

Le chef de province, avec un personnel et des crédits réduits, une main-d'œuvre irrégulière et inexpérimentée, y sera un véritable « maître Jacques » qui devra avoir les connaissances les plus étendues en toutes matières : droit, architecture, médecine, travaux publics, agriculture, etc. Donnons ici quelques exemples. Ainsi, il devra connaître assez de droit pour qu'une instruction qu'il aura à faire d'une crime pour lequel sa compétence se bornera à informer ne soit pas entachée de nullités. Si, cas fréquent, il n'y a pas dans la province d'agent des Travaux publics, il devra être capable de comprendre les devis qu'il aura demandés au service des Travaux publics de lui adresser et de les faire exécuter par une main-d'œuvre à moitié ignorante et, surtout, très irrégulière. Routes et ponts seront pour lui l'objet de constants soucis, quand ce ne sera pas le télégraphe, si un malencontreux éboulement, une tempête, ou une troupe d'éléphants facétieux ont détruit quelques poteaux télégraphiques, amenant ainsi avec le monde extérieur une interruption des communications qui pourra durer de longues semaines, si la coupure s'est produite au loin. Après la saison des pluies il devra presser les mandarins pour qu'ils reconstruisent ponts et routes. Au besoin encore, il devra avoir suffisamment les qualités de l'agent-voyer, pour rectifier le tracé de ces dernières, ou en faire de nouvelles. Il devra aussi avoir quelques notions de médecine pratique, pour lui-même d'abord, l'unique médecin du poste pouvant se trouver empêché, et aussi pour les indigènes malades qu'il pour-

rait rencontrer au cours de ses tournées et auxquels il pourra donner alors quelque utile conseil, si le mal est bénin ou courant (ce qui sera fort propre à lui faire une petite réputation de thaumaturge), etc., etc. Bref, son initiative sera mise à contribution cent fois dans un court laps de temps, et son activité devra être aussi inlassable qu'éclairée, en même temps que son caractère égal et fortement trempé. La population attend tout de celui qu'elle considère comme un maître presqu'absolu et auquel elle aura tendance à accorder, tout naturellement, les pouvoirs traditionnels qui étaient l'apanage de ses anciens chefs. A l'administrateur de ne pas abuser de sa toute puissance.

Qu'il soit de valeur, et la province en recevra une nouvelle impulsion; qu'il ne soit qu'un médiocre, et sa circonscription sombrera dans la léthargie ou le désordre même.

Le rôle de l'administrateur variera encore, selon que l'on est en pays de protectorat ou dans une colonie. Dans le premier cas, mais non dans le second, il sera, dans la mesure où l'on s'en tiendra rigoureusement à la lettre des traités, de contrôle, d'administration indirecte.

Il ne sera pas non plus le même suivant qu'il s'agira d'une province de l'intérieur ou d'un territoire militaire. Le commandant d'un territoire se préoccupera, avant tout, d'assurer le fonctionnement d'une administration peu compliquée mais suffisante, de défendre la fontière contre les incursions de bandes venant de l'autre côté, de réprimer la contrebande, de maintenir dans l'obéissance des tribus montagnardes souvent turbulentes. Son rôle sera, à la fois, civil et

militaire. Mais le chef d'une province tranquille et située à l'intérieur du pays devra, lui, s'efforcer à une bonne administration, en vue de faciliter l'essor en tous les domaines de sa circonscription, et les préoccupations d'ordre militaire lui seront étrangères en temps normal.

§ II

ATTRIBUTIONS DES CHEFS DE PROVINCE

Les attributions du chef de province sont très étendues. Elles ne figurent pas, cependant, dans un texte d'ordre général, exception faite du décret du 4 mai 1881 (article 5) relatif, d'ailleurs, aux seuls administrateurs de Cochinchine. Force est donc de recourir à l'examen des multiples règlements intervenus en la matière, afin de pouvoir les définir avec quelque précision.

Le chef de province a le pouvoir réglementaire. Les arrêtés qu'il prend (on les appelle des « décisions ») sont sanctionnés par les peines disciplinaires mentionnées par l'article 471, 15° du Code pénal (6 à 10 francs d'amende). En fait, il en intervient assez rarement, la province ne constituant pas une unité administrative autonome, et le pouvoir réglementaire y étant presqu'exclusivement exercé par le gouvernement général ou le gouvernement local. Leur domaine se limite, en pratique, aux matières de voirie, de police et d'hygiène.

Le chef de province a, de plus, le pouvoir disciplinaire. Celui-ci ne s'exerce pas seulement sur les fonctionnaires des Services civils se trouvant sous ses ordres

immédiats. Il s'étend, également, sur tous ceux qui, appartenant à d'autres services, ont été affectés dans la province. Mais, l'administrateur doit s'abstenir soigneusement d'intervenir dans le domaine technique des agents de services spéciaux (tels que les travaux publics, l'assistance médicale), domaine que ses attributions disciplinaires, en tant que représentant de l'autorité publique dans sa circonscription, n'atteignent pas.

Magistrat de l'ordre administratif, il l'est aussi de l'ordre judiciaire et ses attributions en matière de justice peuvent être très importantes, comme on le verra. En cette dernière qualité, il bénéficie, dans les conditions prévues par les articles 479 et suivants du Code d'instruction criminelle, du privilège de juridiction. Il est alors justiciable de la Cour d'Appel du ressort (Hanoï ou Saïgon), pour les infractions criminelles ou délictuelles qu'il pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions judiciaires.

Placé directement sous l'autorité du chef de l'administration locale, il est responsable devant lui de tout ce qui a trait à la province. Cette responsabilité de saurait être étendue, toutefois, au fonctionnement des services purement techniques, qui dépendent d'ailleurs de directeurs locaux.

Les attributions du chef de province seront étudiées en six articles, consacrés à leurs attributions administratives, financières, fiscales, judiciaires, en matière de relations extérieures, et d'ordre militaire [1].

---

(1) Cf. l'ouvrage capital de M. J. de Galembert : *Les Administrations et les Services publics indochinois* (Hanoï, Imprimerie Mac Dinh, 1924, chapitre V).

Article Premier

Attributions administratives

Le chef de province est le véritable administrateur en matière indigène. Son administration concerne, en effet, principalement et presqu'exclusivement les autochtones, l'élément européen ne constituant qu'une minorité (composée surtout de fonctionnaires), dans l'Indochine entière, les grands centres exceptés. Il convient, toutefois, de distinguer entre la Cochinchine, qui est une colonie et les pays de protectorat.

En Cochinchine, il n'existe pas d'administration par les indigènes véritable. Toutes les autorités (sauf les municipalités) ne sont que des fonctionnaires sujets français, nommés et révocables par le gouvernement indochinois, qui n'a, à aucun moment, à obtenir l'assentiment de la Cour de Hué. Il s'agit donc là d'une administration toute française, exercée par des fonctionnaires d'origine française, en haut, par des « sujets » français aux échelons inférieurs.

Dans les pays de protectorat, au contraire, coexistent une administration indigène et une administration française, celle-ci se bornant, en principe, à contrôler la première et à assurer la marche de certains services essentiels pour notre domination. Mais, c'est là une distinction toute théorique. Car le système des deux administrations parallèles n'existe réellement qu'en Annam et au Cambodge, et encore faudrait-il faire ici de fortes réserves.

Ainsi, au Tonkin, pays de protectorat, il a bien existé une administration indigène jusqu'au décret

du 26 juillet 1897. Mais, par ce décret, le Kinh-luoc, ou gouverneur du Tonkin pour le compte de l'Empereur d'Annam, vit supprimer les fonctions que lui conférait l'Ordonnance royale du 3 juin 1886 l'habilitant à « prendre désormais toutes les mesures qu'il jugerait nécessaires et convenables ». Ses pouvoirs furent remis au résident supérieur du Tonkin. Celui-ci dirige donc, actuellement, toute l'administration indigène. Il en est le chef, et elle n'a, désormais, rien à voir avec la Cour de Hué. Il nomme, fait avancer, révoque à sa guise les fonctionnaires annamites. On le voit, comme le note A. Girault, le décret du 26 juillet 1897 a été une mesure « d'une gravité incontestable », qui « marque un pas décisif dans la voie de l'administration directe » [1].

Quant au Laos, il ne constitue pas en réalité, quoiqu'officiellement, un protectorat. Il offre, au contraire, les caractéristiques d'une colonie. Lors de la conquête, il n'était qu'un amalgame invraisemblable de tribus plus ou moins indépendantes et de races très différentes, se détestant ou s'opprimant mutuellement. Un royaume policé et prospère s'était bien fondé, autrefois, sur les rives du Mékong, mais qui s'était effrité et dont le Siam et l'Annam, ses voisins, se disputaient âprement les restes. Un vestige de royauté subsista cependant à Luang-Prabang. Il a été soigneusement conservé. Mais, on a fait passer entre les mains du commissaire du gouvernement résidant à Luang-Prabang la substance du pouvoir, de sorte que l'on peut dire que l'administration du Laos, tout entière,

---

(1) A. Girault : *Principes de Colonisation et de Législation coloniale*, 4e édition, p. 285.

est française. Le résident supérieur est le chef du personnel indigène, comme au Tonkin.

Malgré ces très graves atteintes au système du protectorat, déclare M. de Galembert, « il n'en demeure pas moins vrai que le principe de la séparation est à la base même du régime de protectorat et l'une de ses différences essentielles d'avec le régime colonial pur et simple; d'autre part, que même au Tonkin et dans le royaume de Luang-Prabang les deux administrations française et indigène ne sont réunies dans les mêmes mains qu'à la résidence supérieure et restent distinctes dans les provinces » [1]. A notre sens, ce sont là des considérations plutôt théoriques, le principe de la séparation des deux administrations devenant de plus en plus lettre morte en pays de protectorat, et l'administrateur, au Tonkin comme dans le Luang-Prabang, étant, en réalité, en sa qualité de délégué du résident supérieur, le vrai maître, dans sa circonscription, des mandarins indigènes.

En Cochinchine, l'administration du chef de province vise tous ceux qui résident sur son territoire, qu'ils soient français, sujets ou protégés français, Asiatiques-étrangers ou assimilés, Européens ou assimilés. Au contraire, en pays de protectorat, elle ne s'étend que sur les Européens, les Asiatiques-étrangers, les sujets français, son rôle se bornant pour les protégés à un contrôle des autorités indigènes. Mais, notre immixtion dans les affaires mandarinales étant de plus en plus considérable, il devient difficile de faire une différenciation entre notre contrôle et

---

(1) De Galembert : *Les Administrations et les Services publics indochinois*, p. 175.

l'administration directe[1]. Cela est vrai même pour l'Annam, quoique l'article 7 du traité du 6 juin 1884 soit toujours en vigueur, qui pose le principe, rappelé depuis par les Ordonnances royales des 26 décembre 1918 et 7 juin 1923, de la non-intervention de la puissance protectrice dans l'administration annamite.

Sous réserve de ces distinctions, on peut dire que, dans l'Indochine entière, l'administrateur, principal représentant du pouvoir central dans sa province, y est chargé de faire exécuter les lois, décrets et arrêtés, de maintenir l'ordre, la tranquillité, de proposer au chef d'administration locale les mesures de tous genres susceptibles de concourir à une meilleure administration et à une plus grande prospérité de sa circonscription. Ainsi, en dehors du travail administratif courant, qu'il laissera faire par ses bureaux dans la mesure du possible (délivrance de permis, de titres d'identité, de certificats de toutes sortes, paiement de la solde, d'arrérages de pension, d'indemnités diverses, etc.), il doit se concerter avec les agents des divers services affectés dans sa province (médecin, vétérinaire, agent des Travaux publics, agent des services agricoles, etc.) ainsi qu'avec le gouvernement local, en vue de prendre toutes mesures d'ordre économique ou social que demande l'intérêt de la population. Ce sera tantôt un dispensaire à créer dans un coin reculé de la circonscription, une école à fonder dans quelque centre, des mesures urgentes d'hygiène ou de salubrité publique en cas de maladie contagieuse ou

(1) Différenciation à la vérité toute formelle. Les mandarins, autrefois administrateurs au sens propre du mot, demeurent encore, sans doute, des intermédiaires obligés entre nous et les indigènes, mais ils se transforment, graduellement, en simples agents d'exécution au service des autorités françaises.

d'épizootie par exemple, tantôt une route, un bac, un pont à établir. Tout ce qui touche l'indigène doit être l'objet de ses soins constants et de ses préoccupations. Ainsi devra-t-il porter son attention sur la mévente des produits essentiels du pays tels que le riz, en rechercher les causes et les remèdes pour les signaler en haut lieu, réprimer les abus des usuriers indiens (ou « chettys ») comme ceux des grands propriétaires indigènes envers leurs métayers, prévenir les inondations ou la famine, y parer, veiller à ce que les règlements en faveur des coolies travaillant dans les plantations soient rigoureusement observés par les directeurs et surtout par les « cais » (contremaîtres), etc. La protection de nos colons lui incombe aussi, tâche malaisée et ingrate parfois, nos nationaux ayant une tendance bien souvent observée à croire que l'administration existe pour eux seuls, et à lui demander plus qu'elle ne peut raisonnablement leur accorder. Dans tous ces cas, il doit édicter lui-même les règlements nécessaires ou soumettre des projets d'arrêtés mûrement étudiés au chef de l'administration locale, quand ils sont de la compétence de ce dernier. Au point de vue politique, il devra renseigner le gouvernement local sur l'exact état d'esprit des indigènes de sa province, par des rapports documentés, circonstanciés et précis où l'intérêt de la vérité, même désagréable, aura fait disparaître toute trace même légère du souci de faire valoir sa propre perspicacité ou un sens politique spécial. Une surveillance vigilante, continue et discrète des autorités indigènes rentre aussi dans ses attributions. Il devra réprimer lui-même, ou signaler au gouvernement local, en vue de l'application d'une sanction, les exactions qui ont pu

être commises par quelqu'une d'entre elles, et récompenser le zèle particulier pour la chose publique dont quelque mandarin a pu faire preuve.

Les moyens dont il dispose pour atteindre ces buts sont à la vérité assez mal définis, s'il est vrai qu'il a autorité sur tous les agents européens et indigènes en service dans sa province. Ils varient d'ailleurs avec les pays de l'Union. Ainsi, en Cochinchine par exemple, son autorité est plus forte sur les agents des services généraux qu'au Tonkin, où le fait que s'y trouvent les chefs de ces grands organismes rend ces fonctionnaires plus indépendants de lui. De même, dans une région comme le Laos, dont le développement est moins avancé que celui des autres pays de l'Union, ses pouvoirs sont, en réalité, plus importants qu'au Tonkin ou en Cochinchine pour certaines raisons, telles que le manque de contrôle de la part de l'autorité supérieure ou l'existence de populations moins évoluées et ayant une moindre conscience de leurs droits en tant qu'individus que les Annamites.

Parmi les attributions administratives du chef de province il convient de noter celles qui ont trait aux concessions domaniales, dont les demandes sont instruites par lui, et dont la constatation de mise en valeur (en vue de la délivrance d'un titre définitif de propriété) est faite par une commission présidée par lui, — ainsi que celles relatives aux concessions minières, pour lesquelles sa compétence se borne à recevoir les déclarations et requêtes de périmètres miniers sans comprendre les contestations qui pourraient s'élever sur leur validité.

Article II

Attributions financières

Des crédits annuels sont délégués, sur le budget local, à chaque chef de province. Celui-ci est donc sous-ordonnateur de ce budget.

Dans chaque pays de protectorat ces délégations sont faites au début de l'année et se répartissent sur toute sa durée, sauf pour les travaux les plus importants pour lesquels elles ont lieu au fur et à mesure de l'exécution de ces derniers.

L'administrateur est, en outre, ordonnateur principal du budget provincial.

En 1930, il n'y avait de budgets provinciaux qu'en Cochinchine; ils avaient, en effet, été supprimés en 1911 au Tonkin, en 1912 au Cambodge et en 1913 en Annam. En 1930, ils ont été rétablis là où ils avaient disparu.

Leur disparition avait été amenée par les nombreuses critiques qu'on en faisait. Ils récelaient parfois, disait-on, des indemnités ou prestations excessives que le chef de province se faisait attribuer aisément et discrètement. D'autre part, lisait-on dans l'exposé des motifs du budget général de 1914 « si la province n'est pas une unité politique, elle n'est pas une circonscription budgétaire. Comment peut-on concevoir la réalisation d'un programme d'enseignement, d'assistance ou de travaux publics, quand les projets sont éparpillés entre vingt caisses et que chaque chef de province se place, bien entendu, et nul ne saurait l'en blâmer, au point de vue de ses intérêts

provinciaux? C'est ainsi qu'on est arrivé à cette conception administrative qui, en Cochinchine surtout, frappe l'observateur et d'après laquelle la province devient la cellule vitale de la colonie ». M. Métin écrivait, avec non moins de justesse, à propos des budgets provinciaux de Cochinchine : « Tel résident, amateur d'automobiles, fera sur les ressources provinciales une belle route; mais, certain de ses voisins n'ayant pas les mêmes goûts, ou les mêmes crédits, la route s'arrêtera net aux deux points où elle atteindra les limites de la province... Dans la province à côté, ce seront des créations d'écoles générales ou professionnelles, toujours sans plan d'ensemble, sans correspondance avec le reste du pays. Puis surviendra un changement de résident : la province à routes deviendra une province à écoles ou inversement, et l'œuvre des prédécesseurs s'abîmera dans le néant » [1]. On reprochait, enfin, aux budgets provinciaux de favoriser les provinces riches au détriment des circonscriptions pauvres.

En réalité, ces inconvénients eussent été faciles à éviter. Il appartenait à l'autorité supérieure de réprimer les abus individuels qui pouvaient se produire, ou d'interdire expressément l'insertion dans le budget provincial d'indemnités pour l'administrateur. D'autre part, il eût été aisé d'établir pour chacune des provinces un plan fixant sur plusieurs exercices consécutifs un programme de travaux à suivre, comme d'obliger les circonscriptions favorisées à verser une contribution au budget de celles qui sont peu riches. On pouvait donc corriger, sans supprimer.

Le rétablissement des budgets provinciaux fut

---

(1) Métin : *L'Indochine et l'Opinion*, chap. III.

une mesure très heureuse. Ils servent de trait d'union entre les indigènes et l'administration française. Nos administrés, appelés à les discuter, voient avec satisfaction que les ressources consenties par eux sont consacrées à des travaux d'intérêt provincial. C'est là un précieux commencement de collaboration entre eux et leurs gouvernants et dont on ne saurait méconnaître l'importance. D'autre part, chaque circonscription ayant des besoins distincts, un budget provincial y pourvoit certainement mieux qu'un budget local.

Les budgets provinciaux sont établis par l'administrateur, sous réserve de l'approbation du gouverneur ou du résident supérieur en Conseil privé. Le chef de province peut autoriser toutes les dépenses qui ne dépassent pas un certain chiffre, sans avoir besoin de l'approbation du chef de l'administration locale.

Les recettes comprennent, principalement, des centimes additionnels et des journées de prestation. La plus grande partie d'entre elles sont consacrées à des œuvres d'intérêt social. Ces budgets qui, pour la Cochinchine, représentaient, en 1923, trois millions de piastres, sont d'importance très variable : par exemple, à cette même date, ils variaient pour les provinces cochinchinoises entre 50.000 et 500.000 piastres [1].

Par ailleurs, dans l'Indochine entière, sauf en Annam et au Laos, le village a un budget communal établi par le conseil des notables. Il doit, ainsi que les modifications ultérieures qui peuvent y être apportées, être approuvé par le chef de province.

---

(1) Eutrope : *Exposition Coloniale de Marseille* (1922). Travaux, pages 112, 113.

En matière de finances communales, ce dernier a, de plus, d'autres attributions variant avec les pays de l'Union. Ainsi, il autorise les dépenses de matériel et de travaux au compte des budgets communaux au Cambodge et en Cochinchine. Dans cette dernière, les emprunts communaux ne dépassant pas 300 piastres doivent être approuvés par lui.

Article III

Attributions fiscales

Le chef de province remplit les fonctions de contrôleur des contributions directes. Il dresse les rôles. Ceux-ci doivent être, ensuite, soumis par lui à l'approbation du chef de l'administration locale, qui les rend exécutoires. Les cartes, patentes, et, d'une manière générale, toutes les pièces justificatives du paiement des impôts sont délivrées par lui, ainsi que les titres de circulation dont ont à se munir, dans certains de leurs déplacements, les Asiatiques étrangers, notamment les Chinois. Mais le rôle du chef de province ne va pas ici plus loin. Etablir lui-même la plus petite taxe lui est formellement interdit. Il ne saurait, en cette matière, que soumettre des propositions au chef de l'Administration locale.

Toutefois, en Cochinchine et au Cambodge, il approuve l'établissement des taxes communales votées par les conseils des notables; encore faut-il qu'en Cochinchine, ces taxes ne dépassent pas un maximum fixé par le gouverneur.

Article IV

Attributions judiciaires

Il faut distinguer entre les attributions judiciaires proprement dites du chef de province et celles qui ne font que se rattacher à l'Administration de la Justice.

Rentrent dans cette dernière catégorie celles que possède l'administrateur en ses qualités d'officier de l'état-civil et d'officier de police judiciaire. Dans l'étendue de sa circonscription, il est seul qualifié pour recevoir, d'après les mêmes règles qu'en France, les actes de l'état-civil. Mais, en vertu des arrêtés des 7 février et 30 septembre 1895, 6 juillet 1907, 31 mai 1916, 18 novembre 1921, sa compétence ne s'étend qu'aux Européens. Elle exclue, par conséquent, tous les indigènes. Les actes intéressant ces derniers sont dressés, en Cochinchine, par les autorités communales (décrets des 30 octobre 1883, et 18 février 1892). Dans les autres pays de l'Union, où d'une manière générale l'état-civil des indigènes n'a pas encore été organisé et où sous ce rapport on se heurte à de grandes difficultés provenant d'habitudes et de mœurs différentes des nôtres, les actes concernant les Annamites sujets français (mais non les protégés français) ainsi que les Asiatiques assimilés, doivent être enregistrés conformément aux règles en vigueur en Cochinchine.

De plus, en Annam et au Cambodge, il est tenu dans chaque résidence et en double un registre destiné à recevoir les déclarations de décès des indigènes ayant appartenu à un service public français ou aux troupes de terre ou de mer. Officier de police judiciaire, auxi-

liaire du Procureur de la République (décret du 21 août 1917), le chef de province est aussi, en l'absence d'un fonctionnaire qualifié, directeur de la prison provinciale (arrêté du 17 mai 1916).

Quant à ses attributions judiciaires proprement dites, il faut sous-distinguer entre la Cochinchine et les pays de protectorat, puis en Cochinchine, entre les provinces ou fonctionne un tribunal français et celles qui ne sont que comprises dans ressort d'une telle juridiction, sans en être le siège; enfin, dans les pays de protectorat : entre la justice française et la justice indigène. (Il convient de noter que l'organisation de la justice en Indochine est d'une complexité presqu'inextricable).

1° Attributions judiciaires en Cochinchine

Dans cette colonie, il n'y a que des tribunaux français, qui sont au premier degré de juridiction des tribunaux de première instance ou des « justices de paix à compétence étendue », c'est-à-dire dont la compétence ordinaire s'accroît de celle des tribunaux de première instance. Chaque province est le siège d'une de ces deux sortes de juridiction, à moins de n'être simplement que comprise dans le ressort d'une d'entre elles.

Dans les deux cas, aux termes du décret du 6 janvier 1903 sur l'indigénat, le chef de province a le droit de condamner les Annamites sujets français (mais non les protégés) à des peines maxima de cinq jours de prison et de 15 francs d'amende, pour retard injustifié dans le paiement d'une redevance quelconque dûe au village, à la province ou à la colonie. L'appel de ces sentences, en cas de condamnation supérieure

à deux jours d'emprisonnement ou 5 francs d'amende, doit être porté, dans les deux jours, devant le gouverneur statuant en Conseil privé. Les jugements portant condamnation à des peines inférieures à celles précitées sont en premier et dernier ressort. C'est là, avec ce qui sera dit plus bas au sujet de certaines autres infractions spéciales, ce qu'on attend par « indigénat », dérogation évidente au principe de la séparation des pouvoirs, qui veut que toute condamnation soit prononcée par un tribunal judiciaire et non par l'autorité administrative, et qui est l'objet des attaques de l'opposition indigène.

Dans les provinces qui ne sont que rattachées à une juridiction française, l'administateur a des attributions beaucoup plus étendues.

D'après les décrets des 28 mai 1913 et 16 février 1921, il a alors les attributions tutélaires, gracieuses et conciliatrices du juge de paix métropolitain, mais non ses attributions en matière contentieuse, civile ou commerciale. En outre, il peut procéder par délégation à des enquêtes judiciaires de toute nature. Enfin et surtout en matière pénale, il est, d'une part, juge des contraventions selon les distinctions établies par la loi française, et d'autre part, juge d'un certain nombre d'infractions spéciales prévues par le décret du 6 janvier 1903, complété par les arrêtés des 24 février 1903, 4 novembre 1907 et 7 janvier 1915, quand elles sont commises par des indigènes ou des Asiatiques assimilés et qu'elles rentrent dans l'une des 14 catégories mentionnées dans l'arrêté du 24 février 1903. En ce cas, le chef de province peut prononcer des condamnations en dernier ressort allant jusqu'à 15 francs d'amende et cinq jours de

prison, en suivant la procédure en vigueur devant les justices de paix à compétence étendue.

Quand la province rattachée contient des centres administratifs, leurs délégués ont les attributions judiciaires de l'administrateur.

Ajoutons que l'arrêté du 25 juillet 1923, pris à la suite du décret du 16 février 1921, a créé des juges de paix indigènes, dont le nombre est progressivement augmenté, dans les circonscriptions cochinchinoises qui ne sont pas le siège d'un tribunal français. Leur compétence n'existe que si toutes les parties en cause sont des Annamites ou assimilés. Elle est celle des juges de paix français en matière civile et matière pénale, pour les contraventions prévues par le Code pénal modifié, et les règlements spéciaux applicables en Cochinchine aux indigènes et Asiatiques assimilés. Ces magistrats sont, en outre, auxiliaires du Procureur de la République et procèdent, sur délégation, à toutes enquêtes en matière indigène. Le jour où cette institution se sera généralisée en Cochinchine, l'administrateur n'y conservera plus que les attributions que lui confère pour certaines infractions spéciales le décret du 6 janvier 1903, en attendant que ces dernières disparaissent à leur tour. En principe, il semble qu'il ne peut qu'y avoir avantage à ce que l'indigène soit jugé, du moins pour les affaires peu importantes, par des tribunaux composés de ses compatriotes, toutes les fois qu'un Européen n'est pas en cause. Sous ce rapport, dans l'Indochine entière et en Cochinchine tout spécialement, on en est encore bien loin de ce qui se passe dans l'Inde, où les Anglais sont allés jusqu'à laisser juger par des magistrats indiens leurs propres

compatriotes, en matière civile et commerciale tout au moins.

2° Attributions judiciaires en pays de protectorat

Une distinction s'impose ici entre la justice française, c'est-à-dire rendue par les tribunaux français, et la justice indigène, c'est-à-dire rendue par des tribunaux indigènes.

En matière de justice française, quand la province n'est pas le siège d'un tribunal de 1re instance ou d'une justice de paix à compétence étendue, le chef de province a les attributions gracieuses, tutélaires et conciliatrices du juge de paix métropolitain, ainsi que ses attributions en matière de contraventions (décrets des 28 mai 1913 et 16 février 1921). Mais il n'a de compétence ni en matière contentieuse, ni en matière d'indigénat (le décret du 6 janvier 1903 et l'arrêté du 24 février 1903 ne concernant que la Cochinchine.

Quand la province n'est pas comprise dans le ressort d'un tribunal de 1re instance ou d'une justice de paix à compétence étendue, ce qui est la règle pour l'Annam, le Laos et le Cambodge, et l'exception pour le Tonkin, l'administrateur devient président d'une juridiction appelée « tribunal résidentiel » dont la compétence est celle d'une justice de paix à compétence étendue, tant en matière civile que pénale.

Ces tribunaux résidentiels se composent du seul chef de province, assisté d'un greffier qui est un rédacteur des Services civils, un fonctionnaire civil en service au chef-lieu, ou, rarement, un greffier du service judiciaire. L'administrateur se fait ordinairement remplacer par son adjoint, qui, en fait, est ainsi chargé

de tout ce qui a trait au service de la justice dans la circonscription.

En matière de justice indigène, en Annam et au Cambodge l'administrateur n'a pas à intervenir. Il doit se borner à un contrôle de la distribution de cette justice et à signaler au résident supérieur ce qui pourrait en entraver le fonctionnement ou les décisions qui lui paraîtraient manifestement contraires à l'équité.

Toutefois, en Annam le résident chef de province rend définitifs certains jugements peu importants des tribunaux indigènes. Au Cambodge, l'arrêté du 19 septembre 1922 lui permet de requérir communication des procédures en cours et ouverture d'informations (en matière pénale).

Au contraire, au Tonkin et au Laos, le chef de province est pourvu d'attributions judiciaires considérables. Il est, en effet, président du « tribunal de deuxième degré » dans les provinces où un magistrat du service judiciaire n'a pas été détaché pour remplir ces fonctions, c'est-à-dire dans la majorité des provinces tonkinoises et dans toutes celles du Laos. Ce tribunal comprend en plus de son président, au Laos un assesseur indigène et, au Tonkin, soit un juge du corps des mandarins judiciaires, soit, exceptionnellement, un juge suppléant désigné par le gouverneur général. Il reçoit en appel tous les jugements rendus par les « tribunaux indigènes du premier degré ». Il possède, en outre, une compétence propre tant en matière civile et commerciale que pénale, pour les affaires dépassant un certain taux et les infractions pénales graves.

Article V

Attributions en matière de relations extérieures

Les chefs de province n'ont d'attributions en matière de relations extérieures que dans les circonscriptions-frontières, et à vrai dire, dans les seuls territoires militaires. Le commandant de territoire est, d'après un arrêté en date du 16 avril 1908, « commissaire de police frontière » et relève en cette qualité du gouverneur général par l'intermédiaire du résident supérieur. Il peut correspondre directement avec les autorités étrangères voisines, en vue de la répression de la piraterie, de la contrebande, et plus généralement en vue de l'application des deux conventions franco-chinoises des 7 mai 1896 et 13 avril 1915, relatives à la police frontière.

Le chef d'une province laotienne ou cambodgienne limitrophe du Siam n'est pas commissaire de police frontière. Cependant, d'après les instructions du gouverneur général en date du 26 février 1920, prises d'accord avec le gouvernement de Bangkok, il peut correspondre et s'entendre avec les autorités siamoises en vue du maintien de l'ordre public et de la répression de certains délits de piraterie.

Signalons aussi que les résidents du Tonkin et de l'Annam ont, en vertu du décret du 8 février 1886, la qualité de consuls. « Ils reçoivent et délivrent les actes de l'état-civil, les actes du ministère du notariat, les certificats de vie, les passeports, les légalisations; ils remplissent les fonctions confiées aux consuls comme suppléant à l'étranger les administrateurs de la Marine, reçoivent les dépôts, etc. » Mais, ces attri-

butions font actuellement partie de celles que possèdent normalement en matière administrative les chefs de province dans l'Indochine entière. Rien ne marque mieux la transformation de nos méthodes que le fait que des attributions consulaires d'un caractère exceptionnel dévolues à des « résidents », conformément au traité du 6 juin 1884, soient, après une longue et constante série d'empiétements, devenues des attributions administratives courantes.

Article VI

Attributions en matière militaire

Le chef de province figure parmi les autorités civiles qui peuvent requérir la force armée. Cette réquisition doit se faire selon les règles fixées par les lois des 10 juillet et 3 août 1791, et les arrêtés des 5 mai 1904, 4 mars 1908, 29 juin 1909 et 26 novembre 1916, qui en règlent l'application en Indochine. Notamment, elle doit être adressée à l'autorité militaire compétente, être motivée, écrite, datée et signée.

L'administrateur, par ailleurs, a à sa disposition les forces locales de police. Celles-ci comprennent, en Cochinchine, la Garde civile locale, organisée par un arrêté du 15 mai 1917. Au Tonkin, elles sont composées des « Linh co », qui sont ce qui subsiste de l'ancienne armée annamite, et qui, s'ils sont en droit sous les ordres exclusifs des mandarins, dépendent en fait et entièrement du chef de province, ainsi que des « partisans » (créés en 1909), sorte de troupes irrégulières munies de fusils mais sans uniforme, qui rendent de grands services dans le Haut-Tonkin. Il existe

également, dans certains centres de l'Indochine, une « garde urbaine ».

Mais la force principale dont dispose l'administrateur est constituée pour toute l'Indochine, sauf la Cochinchine, par la « Garde indigène » régie par le décret du 30 juin 1915.

Au chef-lieu de chaque province se trouve une brigade de la Garde indigène, commandée par un inspecteur ou un sous-inspecteur français. En dépendent, le plus souvent, un certain nombre de postes, disséminés dans l'intérieur de la circonscription et comprenant des gardes indigènes placés sous le commandement de gardes principaux, français également.

La Garde indigène créée en vue de la protection de l'ordre public, des personnes et de la propriété, et qui, en temps de troubles graves ou de révolte, peut passer sous les ordres de l'autorité militaire, dépend exclusivement du chef de province en temps de paix. Le service de la brigade n'est réglé par son commandant que sous réserve de l'approbation de l'administrateur auquel il doit, d'ailleurs, présenter un rapport quotidien. Le service extérieur, qui consiste en escortes, convois, garde des bâtiments et des prisonniers, reconnaissances, etc., est, lui aussi, exécuté conformément aux directives de l'administrateur [1].

---

(1) Quel jugement convient-il de porter sur la Garde indigène? Nous pensons qu'elle a rendu et rend encore, en temps de paix, les plus grands services, surtout dans les régions où elle constitue la seule force armée. Mais ceci suppose une parfaite entente entre le chef de province et le commandant de la brigade, qui est placé parfois, aux termes du décret organique du 30 juin 1915, dans une situation subordonnée assez délicate et un peu fausse envers l'administrateur, son supérieur hiérarchique.

De plus, celui-ci exerce les fonctions dévolues aux maires de la métropole en ce qui concerne la formation du tableau de recensement des Français. Enfin, en Cochinchine, en Annam et au Tonkin, il est chargé de répartir entre les communes le contingent militaire indigène.

Quant à la valeur militaire de ce corps, elle est volontiers mise en discussion et inspecteurs, gardes principaux (recrutés en principe parmi les sous-officiers) sont quelquefois ironiquement surnommés « officiers de rizière » dans les cercles de l'armée coloniale. Nous estimons que cette valeur est réelle, comme on l'a vu en temps de troubles, quoiqu'à la vérité elle soit variable (le Tonkinois, par exemple, étant meilleur soldat que le Cochinchinois, le Thai que le Laotien). Elle est encore accrue si les troupes sont bien tenues en main et en haleine, par des chefs au courant de leurs mœurs, de leurs habitudes et surtout connaissant leur langue; ce qui est généralement le cas, à la différence de ce qui se passe pour les officiers de l'armée coloniale dont la tendance, contractée au cours d'une carrière qui les mène aux quatre coins du monde, est de traiter de la même façon des hommes aussi dissemblables que peuvent l'être des Sénégalais, des Malgaches ou des Annamites.

CHAPITRE II

APPRÉCIATION CRITIQUE DES SERVICES CIVILS

« On a beaucoup médit des administrateurs des Services civils sur la foi de rapports d'inspection, tendancieux comme d'ordinaire, parce que leurs auteurs, subissant la déformation professionnelle ne savent pas se garder de toute passion et d'une généralisation systématique » écrit M. Angoulvant [1]. La médisance (ou parfois au contraire l'éloge outrancier) ne se trouve pas seulement, aussi bien d'ailleurs pour le personnel des administrateurs que pour celui des bureaux, dans les rapports des inspecteurs des colonies, mais également, dans des articles de journaux tant français qu'annamites, dans des récits de voyages, des ouvrages de grand reportage, et jusque dans des romans. Il est rare de trouver un écrivain qui parle avec l'impartialité, le détachement et la compétence désirable des choses indochinoises. Le plus souvent l'auteur n'a fait que traverser le pays, sans y séjourner suffisamment. Son opinion est alors basée, nécessairement, sur

(1) Angoulvant : *Etapes asiatiques*, page 70.

de simples impressions, quand ce n'est pas sur des racontars dont, pressé par le temps, il n'a pu mesurer l'exactitude. Elle reflète plus ou moins fidèlement la manière de voir et de juger des milieux qu'il a fréquentés : très favorable ou même entachée de flatterie, s'il a été bien reçu par les autorités européennes, elle sera de dénigrement, au contraire, s'il a eu à s'en plaindre ou s'il a fréquenté des gens qui leur sont hostiles. D'autres fois, l'auteur est un fonctionnaire qui, pris entre son zèle et le souci d'être objectif, manifestera quelle tendance à des louanges continuelles ou à un silence prudent, quand par contre, ce n'est pas un homme ayant perdu sa place, ou un colon, un commerçant ayant quelque grief particulier contre l'administration et tous animés contre elle de sentiments vengeurs qu'ils font passer dans leurs écrits. Ajoutons qu'à la colonie la passion atteint facilement un degré insoupçonné en France. Les critiques sont bien vite démesurées et manquent, par là même, leur but [1].

En se gardant de tout excès, on peut cependant affirmer, en ce qui concerne les Services civils, que ces derniers, s'ils ne sont pas absolument à l'abri de tout reproche, constituent dans l'ensemble un corps admirable et digne de vifs éloges par l'œuvre qu'il accomplit en Indochine, corps qui va s'améliorant, grâce principalement à une sélection de plus en plus sévère [2].

Parmi les griefs qui n'ont pas manqué de lui être imputés quelques-uns paraissent avoir un certain fondement. Ils ont trait au nombre considérable des fonc-

---

(1) *Male cuncta ministrat impetus :* La passion est un mauvais guide (Stace, Thébaïde, X).

(2) Voir plus haut, chap. IV.

tionnaires des Services civils, au manque de contact inquiétant, de plus en plus marqué, se manifestant entre eux et les masses indigènes et rendant inévitables les excès mandarinaux; enfin à l'affectation dans les régions excentriques de l'Indochine d'un personnel parfois médiocre, sur lequel un contrôle insuffisant n'est pas exercé. Examinons-les de plus près.

Section I

Du nombre des Fonctionnaires des Services civils

« Consultez les annuaires coloniaux, a dit Léon Say, vous y trouverez un nombre de fonctionnaires double et triple de celui que l'administration la plus paperassière devrait tolérer » [1]. Il visait spécialement, dans ce reproche d'ordre général, le personnel des services indochinois. « Le grand reproche fait aux budgets indochinois, c'est qu'ils constituent des budgets de personnel », déclare M. Métin [2], d'accord sur ce point avec un grand nombre de publicistes depuis J. Harmand jusqu'au comte Sforza [3], qui s'étonne que dans l'Inde anglaise pour 330 millions d'habitants il n'y ait que 4.800 fonctionnaires européens, alors qu'en Indochine pour une population d'environ 20 millions, il y en a 4.300.

Les Services civils n'échappent guère au grief de pléthore. Mettant, en parallèle deux possessions com-

---

(1) Chailley-Bert : *La Colonisation de l'Indo-Chine, L'Expérience anglaise,* préface de Léon Say.
(2) Métin : *L'Indochine et l'Opinion,* p. 66.
(3) Sforza : *L'Enigme chinoise,* p. 176.

parables, l'île de Ceylan et la Cochinchine, M. Métin s'étonne que la première, avec 64.000 kilomètres carrés et 4 millions d'habitants, soit administrée par 71 fonctionnaires de l'Indian civil service, quand la seconde, pour 56.000 kilomètres carrés et 3 millions d'habitants, comprend 140 fonctionnaires des Services civils (actuellement ce dernier nombre devrait, pour demeurer exact, être réduit de moitié). S'il n'est guère niable que le personnel européen (comme d'ailleurs et encore plus, le personnel indigène) [1] des services indochinois est trop élevé, situation à laquelle il conviendrait de chercher, d'abord, un remède dans l'accès aux seuls indigènes, de tous les emplois subalternes occupés actuellement par ce qu'on a appelé fort justement le « prolétariat administratif européen » [2], cette critique s'applique-t-elle avec autant de raison aux Services civils?

Il est certain que la comparaison avec l'Indian civil service ne leur est aucunement favorable. L'Inde a été jusqu'ici, en effet, administrée admirablement par un très petit nombre de fonctionnaires d'élite.

Si, pour un empire d'environ 330 millions d'habitants, un millier de fonctionnaires de l'Indian civil service (exactement 1.020, d'après Chailley-Bert) suffi-

---

(1) En 1914, il y avait en Indochine 12.200 fonctionnaires indigènes. En 1930, on en comptait 23.600 (chiffres cités par M. Pasquier, gouverneur général de l'Indochine, dans son discours d'ouverture du Grand Conseil des intérêts financiers et économique de l'Indochine (session d'octobre 1928).)

(2) On ne peut que souscrire aux lignes suivantes de M. Métin, au sujet du fonctionnaire subalterne européen : « Choqué de ne pouvoir vivre d'une manière décente, jugeant le luxe insolent chez les autres, objet de mépris de la part de l'indigène, très hiérarchique et très moqueur, il faut qu'il soit solidement trempé pour ne pas devenir tout naturellement un aigri. » (Métin : *L'Indochine et l'Opinion*).

sent, comment ne pas trouver exagéré, pour une colonie n'ayant qu'une population de 20 millions, un nombre seulement de moitié moindre de fonctionnaires des Services civils? Cette administration comprend, en effet, d'après l'annuaire administratif de l'Indochine, année 1930, 557 fonctionnaires, dont 394 pour le cadre des administrateurs et 163 pour celui des bureaux (sans le personnel hors cadres, en disponibilité sans traitement ou sans solde). S'il est vrai que le chiffre de 488 donné par M. Pasquier, gouverneur général de l'Indochine, dans son discours au Grand Conseil de l'Indochine d'octobre 1930, est notablement moins élevé que celui précité, sans qu'on puisse s'expliquer cette différence de 69 unités, ce chiffre même nous paraît considérable, comparativement au grand corps anglais.

Comment le personnel des Services civils est-il partagé entre les divers pays de l'Union? Les chiffres sont les suivants pour 1930 : en Cochinchine 62 fonctionnaires, au Cambodge 59, en Annam 56, au Tonkin 124, au Laos 38 [1]. La répartition est judicieusement fait et est en rapport avec l'importance respective de chaque pays.

Dans quelle mesure serait-il possible de réduire le nombre des fonctionnaires des Services civils?

Si l'on fait le total des chiffres précités (sans y comprendre les quelques fonctionnaires en service à Kouang-Tchéou-Wan), on arrive au nombre de 339.

---

(1) Cela fait 88.096 habitants par fonctionnaire des Services civils, pour l'Annam (4.933.426 h., en 1921), — 61.219 h. pour la Cochinchine (3.795.613 h.), — 55.245 h. pour le Tonkin (6.850.453 h.), — 40.721 h. pour le Cambodge (2.402.585 h.), — 21.545 h. pour le Laos (818.755 h.).

En s'en tenant aux 488 fonctionnaires des Services civils, cités par M. Pasquier, nombre qui nous paraît au-dessous de la réalité, on voit que 149 d'entre eux, soit près du tiers, sont affectés à des postes autres que ceux ayant trait aux administrations provinciales et locales, où leur activité devrait s'exercer normalement (exception faite d'un certain nombre d'emplois au gouvernement général), c'est-à-dire le plus souvent dans des postes de toute nature, dont beaucoup sont des sinécures, d'utilité douteuse ou susceptibles, sans inconvénient, sinon avec avantage pour la colonie, d'être occupés par des fonctionnaires d'un autre service plus compétent et moins rémunéré. Pour ne citer qu'un exemple entre vingt, on ne saisit pas pourquoi le directeur du Pénitencier de Poulo-Condore serait un administrateur des Services civils arrivé en fin de carrière, comme cela s'est vu, au lieu d'un agent des Services pénitentiaires. De nombreuses récupérations s'imposeraient de ce côté.

D'autre part, en rendant accessibles aux indigènes les places de sous-chef de bureau, et en généralisant leur nomination aux emplois de chef de section, on arriverait à une économie appréciable de personnel des bureaux européen et à une diminution considérable des dépenses.

On parviendrait à un résultat analogue, en réduisant le nombre des provinces, sinon en le ramenant à ce qu'il était à l'origine de notre domination : une diminution corrélative de personnel en résulterait nécessairement. En 1860, la Cochinchine, par exemple, ne comprenait que six provinces, et vers 1900, le Tonkin n'en comptait que 12; actuellement ils en ont, respectivement, 20 et 23 (outre 4 territoires militaires). Mais

la tendance qui se manifeste de nos jours n'est guère en ce sens. Le nombre des circonscriptions s'accroît, au contraire, constamment et parfois inconsidérément, par l'érection de centres administratifs en province ou par le dédoublement de certains de ces dernières, considérées comme trop vastes.

Il ne faudrait cependant pas aller trop loin dans la voie des compressions des cadres. Le chef de province a, en effet, une tâche de plus en plus considérable à mesure que l'administration en se développant donne naissance à une paperasserie croissante et que son action tend à englober de plus en plus complètement toutes les formes de l'activité indigène. De jour en jour plus pris par le travail de bureau, alors qu'au contraire il faudrait qu'il puisse, par de continuelles tournées et inspections, aller se rendre compte sur place de la bonne marche des services provinciaux, de l'état d'esprit et des besoins de la population indigène, il est indispensable qu'il soit efficacement secondé. Un adjoint, et un ou même deux (dans les provinces importantes) fonctionnaires du cadre des bureaux lui sont strictement nécessaires. Il ne pourrait à moins, mener à bien sa tâche, qui est essentielle.

Section II

Du manque de contact entre l'Administration française et les populations indigènes

Un fait qui ne saurait manquer de frapper l'observateur attentif, c'est que le contact entre l'administration française et les masses indochinoises se fait de

moins en moins étroit. Cet état de choses est surtout sensible dans les pays évolués, tels que la Cochinchine ou le Tonkin. Il l'est moins, tout en tendant à le devenir chaque jour davantage, dans ceux où, comme au Laos ou au Cambodge, l'action des fonctionnaires des Services civils est plus intimement liée à la vie indigène et où même, parfois, elle revêt encore un caractère de bonhomie et d'autorité quasi paternelle.

On peut dire que, d'une façon générale, mais à des degrés variables, le chef de province connaît de plus en plus imparfaitement ce qui se passe dans sa circonscription.

Ce manque de contact, qui à la longue serait funeste pour l'avenir de notre domination, par suite de la désaffection à notre égard qu'il ne manquerait pas d'entraîner, semble tenir à plusieurs causes.

En premier lieu, les populations indochinoises sont d'un naturel très fermé, sinon impénétrable. Elles ne se livrent que peu ou prou et seulement après de longs cheminements. Pour les connaître à fond, il faut avoir fait parmi elles de longs séjours et gagné leur confiance. Encore ne pourra-t-on jamais être sûr de toutes leurs réactions, et sera-t-on, parfois dérouté par certaines d'entre elles. Ce trait de caractère est surtout prononcé chez les Annamites [1]; on le trouve également, mais beaucoup moins marquant, chez les autres races indochinoises, parmi lesquelles les Laotiens ou les Cambodgiens [2], par exemple, sont même d'un naturel assez ouvert.

---

(1) Voir Giran : *Psychologie du peuple annamite*, Paris, Leroux, 1904. — Diguet : *Les Annamites*, Paris, Challamel, 1901.

(2) Voir Dr A. Pannetier : *Notes cambodgiennes*, Paris, Payot, 1921.

Une autre cause réside dans l'ignorance des langues indigènes, qui a été, jusqu'ici, la règle pour les le fait que l'administrateur, de par les conditions nouderniers qui ne connaît pas la langue du pays ne saurait jamais se flatter d'être parfaitement au courant de ce qui se passe dans sa circonscription.

On peut citer encore la raréfaction des tournées faites par l'administrateur. Celui-ci ne quitte que peu fréquemment le chef-lieu. Il ne se rend, le plus souvent, que là où son auto peut atteindre, c'est-à-dire là seulement où mène une route carossable, ce qui n'est pas le cas pour les parties excentriques de la province; et il n'y demeure que quelques heures au plus. La conséquence en est que des centres indigènes, parfois assez importants, mais éloignés ou isolés, n'ont jamais vu le chef de province, et quelquefois même, de fonctionnaires français. D'autre part, les mandarins, rarement inquiétés, peuvent se livrer plus aisément à leurs exactions.

Mais la cause principale réside, peut-être, dans le fait que l'administrateur de par les conditions nouvelles de la vie de tout fonctionnaire en Indochine, et de par ses fonctions de plus en plus absorbantes, ne peut que difficilement se rendre compte et, pas autant qu'il le faudrait en tout cas, de la situation exacte de sa circonscription, de l'état d'esprit, des besoins, des griefs de ses administrés. Le temps est, en effet, révolu, sauf au Laos, et dans certaines régions montagneuses du Nord-Tonkin ou du Sud-Annam, où l'administrateur n'était aidé que par quelques fonctionnaires et où les conditions physiques de l'existence elle-même le

(1) Voir plus haut, p. 87 et sq.

forçaient à se mêler étroitement à la vie indigène, comme peuvent encore le faire les missionnaires ou certains colons isolés. Entouré du prestige qui s'attachait à sa qualité de Blanc et de chef, et parfois de l'affection des indigènes, vivant un peu de la même existence qu'eux, connaissant leur langage d'une manière suffisante pour pouvoir se passer d'un interprète, ou du moins, pour le contrôler et l'empêcher ainsi de commettre des infidélités de traduction, il ne se passait rien dans sa province qui ne parvînt directement ou indirectement à ses oreilles. Les chefs indigènes, sachant que l'administrateur pouvait être averti de leurs abus, les appeler ou se rendre d'une traite jusqu'à chez eux, se gardaient bien de méfaire.

De nos jours, environné, en dehors de quelques colons, de fonctionnaires français plus nombreux, à savoir le plus souvent : le médecin de l'assistance médicale, l'inspecteur de la garde indigène, le trésorier, l'ingénieur des travaux publics, l'inspecteur des douanes, sans oublier ses collaborateurs des Services civils (et dont beaucoup vivent en famille) [1], il est le centre d'un

(1) L'arrivée de la femme blanche à la colonie (où elle peut maintenant, presque toujours, suivre son mari sans danger particulier pour sa santé, a entraîné dans la vie sociale européenne des changements profonds et surtout sensibles pour ceux qui ont vécu là-bas il y a seulement une vingtaine d'années, à une époque où le nombre des femmes qui accompagnaient leur mari à la colonie était restreint. Il y aurait un chapitre curieux à écrire sur cette influence féminine. Disons que cette dernière, bienfaisante à de nombreux points de vue, tels que celui de la politesse des mœurs, s'est par contre, à notre avis, révélée moins heureuse à d'autres, et principalement à celui qui nous occupe ici du contact entre l'élément européen et l'élément indigène. La femme blanche, en effet, et sauf exceptions, se montre volontiers dédaigneuse, et parfois même un peu agressive, envers tout ce qui touche à la vie indigène, dont, le plus souvent, le côté pittoresque et superficiel est seul à l'intéresser.

petit monde qui a conservé les habitudes métropolitaines. Ceci ne peut qu'être un grand bien dans un pays où on n'a que trop tendance à manquer de tenue, mais à condition, toutefois, qu'on ne vive pas en vase clos. C'est cependant là un cas fréquent, les Français vivant entre eux, sans admettre en leur société d'indigènes (même notables ou occupant des emplois importants), si ce n'est aux fêtes et réceptions officielles, où les deux éléments ne se mêlent d'ailleurs qu'à peine et se bornent à échanger de froides et presque rituelles formules de politesse. Le chef de province, qui est le plus haut personnage de sa circonscription, devant lequel les autorités indigènes prennent les apparences de la plus grande soumission

---

(1) Encore est-il juste de reconnaître que nous nous montrons beaucoup moins distants envers les indigènes que les Anglais.

« Un jour que l'on nous invitait dans un club, raconte M. Métin, on s'est enquis soigneusement de l'origine d'un étranger qui logeait au même hôtel que nous et que l'on croyait être notre compagnon de voyage : « Cet homme, nous dit-on, a le teint foncé, et si par hasard, il était indigène, il ne pourrait être admis avec vous au club. Les habitudes à ce sujet n'offrent aucune exception. Figurez-vous que nous n'osons même pas inviter les consuls de Perse et de Turquie. » Partout, les jeunes membres du service civil auxquels nous sommes présentés se scandalisent de ce que nous cherchions à voir des indigènes et nous conseillent de n'en rien faire, si nous tenons à être reçus par les Anglais. Une froideur de glace succède à l'accueil le plus aimable, dès que nous avouons nos mauvaises fréquentations.

Ce mépris de l'indigène est exagéré encore par les Anglais de conditions inférieure : dans un hôtel, on refuse de recevoir un brahmane gradué d'université anglaise, qui est venu pour nous voir; dans une gare, on interdit à un indigène de même condition l'entrée de la salle d'attente réservée aux gentlemen, l'Indou étant un man tout court. Plusieurs compagnies de chemin de fer ont des compartiments séparés pour les blancs et les gens de couleur. La distinction se marque à tout propos. Visitant les temples jains de Mont-Abou, nous gardons nos chaussures, mais le fonctionnaire indigène qui nous accompagne est obligé de retirer les siennes ». (*L'Inde d'aujourd'hui*, Paris, Colin, 1903, pages 182 et 183)

et dont le personnel français cherche à gagner les bonnes grâces, car beaucoup de choses dépendent de lui, est bien vite environné, s'il ne sait réagir contre la servilité des uns et la respectueuse déférence des autres, d'un mur d'ignorance. Qui le renseignerait, en effet? Les fonctionnaires français autres que ceux des Services civils sont ordinairement à la tête des services purement techniques, auxquels leur compétence s'arrête. Quant aux employés indigènes de ses bureaux ou aux mandarins, leurs renseignements seront des plus sujets à caution; on peut être assuré qu'ils s'entendront pour essayer de circonvenir le chef de province, s'ils y ont intérêt, en l'entourant d'un inextricable réseau de réticences, et de mensonges même, s'ils ont jugé avoir affaire à un chef peu au courant, trop confiant ou faible. Les seuls renseignements vraiment sûrs qu'il aura à sa disposition, seront ceux que lui donneront soit ses collaborateurs immédiats des Services civils, soit quelque colon ou, surtout, quelque missionnaire, celui-ci étant, sans contredit, le personnage le plus averti de l'état d'esprit indigène comme de ce qui peut se tramer contre nous (nombreux sont les complots qui nous ont été dévoilés par les missions, et les révoltes qui, grâce à leurs renseignements, ont avorté dans l'œuf).

D'un autre côté, le chef de province est, nous le répétons, très absorbé par le travail de bureau. On s'imagine difficilement l'importance de sa tâche, à cet égard, même dans les petites circonscriptions. Comme le dit M. G. Hardy [1] « La grande majorité des coloniaux occupe le plus clair de son temps à des besognes administratives, même au fin fond de la brousse ».

(1) G. Hardy : *Nos grands Problèmes coloniaux*, p. 144.

D'ailleurs, les qualités que l'on exige de l'administrateur ne sont plus autant de décision, d'initiative ou d'activité que d'ordre, de régularité, de docilité même. Phénomène qui n'est nullement particulier à l'Indochine, mais qui se manifeste avec une égale intensité aussi bien dans l'Inde anglaise qu'aux Indes néerlandaises. « Depuis le transfert du gouvernement à la Couronne, écrit, par exemple, Chailley-Bert [1], l'Inde a revêtu de plus en plus tous les caractères d'une immense bureaucratie » et, si l'on en croit J. Harmand [2] on y entend « murmurer beaucoup de plaintes sur cette terreur des responsabilités et sur ces recours réitérés au télégraphe dont nous connaissons si bien les causes et les effets ».

Le chef de province, par une pente toute naturelle, se laisse volontiers aller à tout régler par rapports, de même que ses chefs ont tendance à juger de sa valeur d'après ces derniers, qui ne sont pas toujours l'exact reflet de la réalité, dans les provinces éloignées du centre de l'administration locale surtout.

Un des résultats fâcheux de cet état de choses est que, de la part des mandarins, la concussion, la prévarication, les exactions de toutes sortes sont les choses les plus communes du monde, dont on ne songe même plus à s'indigner parfois. Peut-être, les adversaires de toute colonisation seraient-ils quelque peu étonnés s'ils devaient se rendre compte qu'une des principales tâches des administrateurs des Services civils consiste à protéger les indigènes contre leurs chefs naturels.

---

(1) Chailley-Bert : *Colonisation de l'Indo-Chine, L'Exrience anglaise*, p. 280.

(2) J. Harmand : *Préface à l'Inde de sir J. Strachey.*

Cette défense qu'ils assument suffirait, à elle seule, à justifier notre intervention, dans un intérêt supérieur de justice et d'humanité.

« Le contrôle de l'administration des notables des villages (il faut ajouter : et de l'administration mandarinale en général) devrait constituer la partie la plus importante, comme sans doute la plus délicate de notre tâche, car c'est de son accomplissement intégral que pourrait résulter pour la population annamite le plus de mieux-être matériel et moral », déclare très judicieusement l'administrateur tonkinois Mounier [1]. Il est, d'ailleurs, certain que là où notre action se fait sentir directement, comme en Cochinchine, et de plus en plus au Tonkin, les excès mandarinaux sont de beaucoup moins fréquents que dans un pays comme l'Annam où le protectorat est encore quelque peu respecté dans son principe, quoique bien entamé. C'est même là un argument puissant en faveur de l'administration directe.

Sur ces abus, tout a été dit. « Vous vous opprimez mutuellement avec une dureté impitoyable », écrit M. P. Monet en s'adressant aux Annamites qu'il connaît particulièrement bien [2], « et chacun emploie la

(1) Mounier : *Conférence publique sur l'Indochine*, du 22/12/1913.

(2) M. Paul Monet, ancien capitaine d'artillerie coloniale, s'était proposé comme but un « rapprochement franco-annamite » plein de difficultés et peut-être même irréalisable complètement. Il semble y avoir échoué, ses efforts n'ayant pas été soutenus par le gouvernement général autant qu'il se croyait en droit de l'espérer, et la jeunesse annamite, qu'il s'était efforcé de gagner à notre cause, s'étant détournée de lui. Il n'en est pas moins vrai que M. P. Monet a acquis des gens et des choses de l'Indochine une connaissance profonde et sûre, quoiqu'un peu pessimiste (et on le comprendra étant donné l'échec de sa tentative généreuse), connaissance qu'il a fait passer dans ses livres.

parcelle d'autorité qui peut lui être dévolue à dépouiller froidement, cruellement parfois, son compatriote. Le peuple, habitué depuis longtemps à cet état de choses, a perdu avec le sentiment de sa dignité, la noble faculté de réaction qui mettrait fin à de telles mœurs, en s'y opposant sans éclat, mais avec fermeté. A la porte des administrations sont apostés des plantons qui dépouillent, cyniquement, de quelques piastres les malheureux « nhaqués » (paysans) désireux de parler au « quan-lon » (grand mandarin : chef de province) pour présenter d'humbles suppliques. (Il a fallu un gouverneur général socialiste [1] pour débarrasser de cette engeance les couloirs de son bureau). Beaucoup de mandarins, placés à la tête des phu, des huyen, des cantons, pressurent indignement leurs compatriotes, s'enrichissent par les emprunts et les souscriptions, en distrayant la majeure partie des sommes perçues. Mandarins et notables connaissent mille procédés astucieux et en usent très couramment : par exemple, ils convoquent impitoyablement au chef-lieu les pères de famille, les habitants les plus riches, qui comprendront « ce qu'il faut faire » pour retrouver la tranquillité. Ils trafiquent cyniquement de l'influence que peuvent leur donner leurs fonctions et n'interviennent auprès de l'autorité supérieure que contre argent comptant » [2].

Qu'on ne croie pas à de l'exagération. Voici ce qu'on trouve sous la plume même d'un journaliste annamite francophobe, M. Duong van Loi, dans un article de l'Echo annamite d'août 1926 :

---

(1) Il s'agit sans doute de M. Varenne.

(2) P. Monet : *Entre deux feux*, Paris, Editions Rieder, 1928, p. 204.

« Sans doute, l'Annam est encore, à l'heure actuelle, d'un bout à l'autre, en proie à ce terrible mal endémique : la concussion sous toutes ses formes. Et m'attaquer à la concussion et à ses pratiquants équivaudrait, pour moi, à lancer une grosse brique dans un guêpier, et à soulever un tolle général. Tant pis, je dois pourtant à la vérité de dire que, du nord au sud, tous les mandarins, tous les fonctionnaires, sauf de rares exceptions, de véritables phénomènes, concussionnent plus ou moins selon l'importance de leurs fonctions. Aux grands, le gros poisson, aux petits, le menu fretin. C'est la plaie la plus honteuse, la plus répugnante, de notre vie nationale, la plaie la plus infecte, dont vivent salement mais grassement, ceux-là même qui forment notre prétendue élite ».

Qu'on ne pense pas que le manque de contrôle dont il est question dans ce dernier passage soit sans danger pour notre domination : « Un mandarin de grade important, et pourtant d'un moral élevé, nous disait », cite M. P. Monet : « C'est très grave. Depuis dix ou quinze ans, il n'y a plus aucune retenue. Autrefois, entre mandarins, on faisait silence sur ces choses. Maintenant dès que les mandarins sont réunis, ils abordent ce sujet ouvertement, se vantant entre eux de leurs concussions et exactions et en plaisantant... parce qu'ils sentent aujourd'hui que c'est la France qui en supporte la responsabilité » [1].

C'est en tolérant de tels abus, qui se font, le plus souvent, en effet, en notre nom, que l'on prépare des troubles et des révoltes fomentés, sans doute, par des

---

(1) P. Monet : *Français et Annamites*, p. 215.

fauteurs étrangers, mais trouvant un terrain à moitié préparé déjà.

Il est d'ailleurs digne de remarque que les indigènes ne sont pas dupes. Excédés, ils s'en prennent aux mandarins concussionnaires. On l'a vu encore, récemment. Lors des troubles qui, après la révolte de Yen-Bay, ont secoué et ensanglanté les pays de langue annamite, certains chefs ou notables indigènes ont payé de leur vie, arrachée souvent par des tortures dont les Jaunes ont le secret, leurs exactions. Malheureusement, par un raisonnement erroné, quoiqu'assez naturel, les populations nous en rendent également responsables, convaincus que nous en profitons puisque nous les tolérons.

Quels remèdes convient-il d'apporter à un état de choses qui nous est si préjudiciables?

Pour amener le chef de province à une plus parfaite connaissance de ce qui se passe dans sa circonscription, par un contact plus étroit avec ses administrés, il ne saurait beaucoup être question, évidemment, de changer son genre de vie, ni de réduire aux plus modestes proportions sa besogne administrative. Seule, une transformation radicale du mode actuel d'administrer, qui ferait de l' « administrateur » un « contrôleur » des autorités indigènes, analogue au « résident » des Indes néerlandaises, lui permettrait de trouver les temps nécessaire pour connaître sa province, guider, surveiller les mandarins et réprimer leurs abus s'il y a lieu. Or, notre administration évolue exactement en sens inverse.

Cependant, on pourrait arriver à de bons résultats en recommandant expressément au chef de province de s'en remettre, pour le travail de bureau,

à son adjoint, les questions essentielles lui demeurant réservées.

Baucoup d'autres mesures pratiques pourraient encore être prises. Aucune ne saurait être plus heureuse que l'obligation de connaître une langue indigène, établie par le décret du 5 novembre 1928, à condition, toutefois, que l'on veille à une stricte application de ce dernier.

Par ailleurs, il faudrait exiger du chef de province qu'il fasse des tournées fréquentes dans l'intérieur de sa circonscription. Il perçoit, dans ce but, des allocations assez considérables, appelées « frais de représentation et de tournées ». Il est juste qu'il en fasse l'usage prévu par les règlements. Il devrait, comme son collègue de l'Inde anglaise, être astreint à visiter, pendant une durée de temps déterminée, sa circonscription, afin de la connaître à fond au cours de déplacements de plusieurs jours ou même de plusieurs semaines (dans les provinces sans grands moyens de communication), quitte à expédier le travail administratif en cours de route, ou à le laisser à son adjoint demeuré au chef-lieu.

Peut-être, suffirait-il simplement de supprimer les allocations forfaitaires, prévues par le décret du 13 février 1916, et de ne rembourser les frais de tournées que sur justification des déplacements effectués.

On a préconisé, également, la création d'un corps spécial d'inspecteurs des affaires indigènes, sorte de « missi dominici », ou de commissaires de l'Ancien Régime, qui seraient répartis entre les divers pays de l'Indochine, et qui ne dépendraient que du gouvernement général. Grâce à leurs rapports, celui-ci serait infiniment mieux renseigné qu'il ne l'est actuellement

sur l'état exact de nos relations avec les populations indigènes et sur les incidents de toute nature qui ont pu éclater sur quelque point de l'Indochine. L'idée est donc intéressante; mais nous pensons que sa mise en application soulèverait les plus grandes difficultés, notamment en ce qui concerne la délimitation des pouvoirs qui seraient impartis à ces inspecteurs, dont l'autorité risquerait, en contrebalançant celle des gouverneurs locaux, de porter ombrage à ces derniers et d'être la source de multiples conflits.

En ce qui concerne les abus des mandarins, des améliorations considérables pourraient être apportées à la situation actuelle, en dehors du contrôle minutieux et incessant de la part de l'administration dont il vient d'être question.

Il faudrait, surtout, frapper durement les coupables. On a trop tendance, devant leur multiplicité, à faire preuve d'une indulgence sceptique, souriante, parfois même amusée, d'autres fois découragée. Certains chefs de province, par lassitude, à cause de la difficulté qu'il y aurait à découvrir le vrai prévaricateur, ou à le remplacer par un autre plus intègre, se contentent d'intervenir quand les exactions, devenues trop criantes, témoignent d'un manque absolu de discrétion ou que les indigènes, lassés à la fin, se sont résolus à dénoncer le coupable. Une sévérité impitoyable et constante serait, au contraire, nécessaire.

Mais il conviendrait de procéder, préalablement, à un relèvement des soldes des fonctionnaires indigènes, qui seraient alors moins tentés de pressurer leurs administrés. Il est certain, qu'actuellement ils ne briguent les charges publiques qu'en vue des mille profits qu'ils tireront ensuite de leurs compatriotes,

comme il ne l'est pas moins que le gouvernement indochinois, en les rétribuant, tient mentalement compte de leur vénalité. S'il est vrai qu'en 1910, un « tongdoc » (chef de province de l'administration indigène du Tonkin ne recevait, en fin de carrière, que 2.400 piastres alors qu'il en reçoit aujourd'hui 4.300, somme considérable, il ne faut pas se dissimuler que les hauts salaires ne sont atteints que par une infime minorité. Par contre, un certain nombre de mandarins subalternes, tels les chefs de canton (qui ne sont pas de véritables fonctionnaires sauf en Cochinchine), ne perçoivent aucune solde, et la plupart des autres touchent un traitement mensuel variant entre 25 piastres et 100 piastres; c'est dire que, pendant toute la période des débuts, ils ne sont guère baucoup mieux payés que les domestiques indigènes au service des Européens.

Mais au fond, ce qu'il faudrait réformer c'est la mentalité des mandarins ou fonctionnaires. L'indigène, l'Annamite, surtout, est d'une grande cupidité. Il en a toujours été ainsi, et ce serait une erreur de croire que les excès signalés sont plus fréquents depuis notre intervention, s'il est vrai qu'autrefois ils étaient plus énergiquement réprimés par les Empereurs d'Annam. C'est un des traits distinctifs de son caractère. On ne peut que très difficilement lui faire admettre que l'autorité à lui confiée ne doit pas lui bénéficier personnellement, mais être mise au service du public. Il éprouve le besoin presque incoercible de monnayer des fonctions dont il se considère le propriétaire et non le dépositaire, et la notion de l'intérêt général lui est ordinairement inconnue, sinon inaccessible.

L'œuvre la plus pressante serait ici une restau-

ration morale. Les peuples que nous administrons possédaient, autrefois, une éthique dont les deux principales assises étaient la famille et la commune. Elle s'effondre au contact de notre civilisation, par ailleurs impuissante à la remplacer [1]. Il ne sera possible de donner aux indigènes des postes d'autorité aussi importants que ceux qui lui sont ouverts aux Indes néerlandaises, par exemple, où l'administration des provinces commence à leur être confiée, que quand leur rééducation morale sera faite. C'est là une œuvre de longue haleine, sans doute, mais fondamentale et à laquelle on ne saurait prêter trop attention [2].

---

(1) « L'Annamite, écrit par exemple P. Cultru, avait une moralité en tant que membre de sa famille et de son village. Libéré des collectivités, il n'a plus de lien, mais aussi plus d'appui... Nous sommes restés au-dessous de notre tâche d'éducateurs. C'est l'erreur la plus grave que nous ayons commise ». (*Histoire de la Cochinchine française*, p. 427).

M. P. Monet déclare de son côté : « Pour avoir voulu faire en un tournemain des « Français » de ces Extrêmes-Orientaux, nous avons, en dépouillant leur élite de sa morale sans lui donner la nôtre, déterminé une crise morale des plus graves et préparé d'inquiétants lendemains. » (P. Monet : *Entre deux feux*, p. 275).

(2) Comment arriver à une telle restauration morale? Le problème nous paraît aussi embarrassant qu'angoissant. Pour nous, nous pensons que les populations indochinoises ne sont pas encore mûres pour une morale purement civique, débarrassée de toute considération d'ordre métaphysique. Une telle morale, à notre avis, suppose, en effet, qu'on soit parvenu à un degré avancé d'une perfection morale qui, croyons-nous, ne peut être acquise qu'au pas lent des siècles, et grâce à la pratique continue par les peuples, dans leur enfance comme dans leur adolescence même, de règles religieuses contenant des principes moraux élevés et sévèrement sanctionnées dans un au delà. Nous estimons donc qu'une morale civique, telle que celle qu'on enseigne dans les établissements scolaires indochinois, n'est accessible, pour le moment, qu'à des peuples comme ceux d'Occident, dont l'âme a subi la forte empreinte d'un christianisme générateur du sens du devoir et de « charité » au sens latin du mot, en même temps qu'ils ont hérité de ce qu'il y avait de meilleur dans la Rome antique (notamment du sens de l'intérêt général). Nous croyons, et nous nous plaçons ici en dehors de

Section IV

De l'Administration Française dans les Régions excentriques

Le Laos à peu près tout entier, une partie du Cambodge, du Nord-Tonkin et du Sud-Annam constituent des régions isolées du reste de l'Indochine, où notre action ne s'est pas fait sentir jusqu'à maintenant avec la même intensité qu'ailleurs, soit parce que notre intervention s'y est produite tardivement, soit à cause de leur éloignement ou de leur accès difficile.

Ces régions ne possèdent, le plus souvent, que des voies de communication rudimentaires, qui ne sont pas à proprement parler des routes, mais des « pistes » où l'on doit marcher à la file indienne et où deux animaux de bât, moyen normal de transport, ne sauraient avancer de front. Elles sont habitées par des populations peu denses, très diverses ethnologiquement, aux mœurs plus ou moins primitives, souvent douces et indolentes, tout cela à des degrés divers (le Laotien des bords du Mékong, par exemple, n'a rien de commun avec le Kha de l'intérieur du Laos). Elles sont généralement attachantes, et ceux qui ont vécu

---

toute considération de prosélytisme, que l'introduction de principes de morale, tels que ceux qui forment l'essence du christianisme, principes dont la valeur sociale ne le cède à ceux d'aucune autre religion, serait, qu'il s'agisse de catholicisme ou de protestantisme, chose très désirable pour les peuples d'Indochine, dont la morale traditionnelle s'écroule, tandis que celle que nous voulons officiellement leur apporter constitue manifestement pour eux, et pour le moment tout au moins, une nourriture inassimilable.

parmi elles ne manquent pas d'en faire le plus grand éloge, surtout par comparaison avec les Annamites (qui, d'ailleurs, manifestent pour la plupart d'entre elles, qu'ils traitent de « mois » ou sauvages, un souverain mépris).

L'existence du fonctionnaire des Services civils, comme de tout fonctionnaire européen, est, dans ces contrées, presqu'aussi différente de celle des Européens habitant un grand centre comme Hanoï ou Saïgon, que celle-ci peut l'être de la vie d'un fonctionnaire en France. Isolé du chef-lieu de l'administration locale comme de toute grande agglomération pendant la saison des pluies, c'est-à-dire durant la moitié de l'année [1], il est privé de toutes distractions autres que la chasse (là où elle est possible), la lecture (les fonctionnaires coloniaux sont souvent de grands liseurs) ou les petits travaux de menuiserie, de jardinage, etc [2]. Le confort est là chose à peu près inconnue. L'hygiène elle-même

---

(1) Voici une pittoresque et vivante description de la saison des pluies au Laos empruntée à l'écrivain Ajalbert qui séjourna quelque temps dans ce pays : « C'était la saison des pluies, un rappel de déluge, avec les paillotes sur pilotis inondées jusqu'à l'étage, comme des arches préhistoriques, des poulaillers bibliques que le cataclysme allait emporter sur les cîmes des montagnes. On menait la vie d'intérieur, chacun chez soi... dans une flânerie qui se suffisait à elle-même, sans nulle occupation, sans livres, sans jeux, seulement un peu de tabac, et pour les femmes, le mâchement de la chique de bétel. » (Raffin Susu : *Mœurs coloniales*, Paris, Flammarion, 1911, p. 43).

(2) L'essentiel pour le fonctionnaire isolé est d'avoir quelque occupation principale, en dehors du service, violon d'Ingres auquel on revient aux mauvaises heures, que cette occupation d'ailleurs soit physique ou intellectuelle. Citons ici l'opinion de M. G. Hardy sur ce qu'il appelle, très heureusement, l' « hygiène intellectuelle » à la colonie : « Peu importe l'objet auquel il (le fonctionnaire) s'intéresse : sciences naturelles, littérature, archéologie, histoire locale, etc.; ce qui seulement importe, c'est qu'il s'intéresse à quelque chose d'intelligent et qu'il y trouve en toute occasion, un refuge, un recours contre les ennuis, les déceptions, les pensées mauvaises ». (*Nos grands Problèmes coloniaux*, p. 152).

y est souvent mauvaise. Dans certaines provinces, il n'existe pas d'hôpital, mais une simple infirmerie-ambulance. Le malade doit être évacué en pirogue, en sampan ou en palanquin. Il peut succomber avant les huit ou dix jours parfois nécessaires pour atteindre l'hôpital le plus proche. L'avancement y est, forcément, quelque peu sacrifié. On y est vite oublié et l'on demeure derrière ses collègues, quoique le séjour dans un poste insalubre ou dangereux donne droit à une majoration d'ancienneté. Il est vrai qu'en revanche les soldes y sont élevées, et les économies faciles, parce qu'un peu forcées.

Tout est encore à créer dans ces régions. Outre, en effet, les bâtiments administratifs du chef-lieu, les Travaux Publics n'y comprennent, le plus souvent, que quelques pistes (avec quelques travaux d'art) reliant le chef-lieu de la province aux principaux centres indigènes. Ceux-ci, en plus d'un dispensaire ou d'une école sur pilotis ou en paillottes, ne connaissent ordinairement que peu de choses des bienfaits matériels de notre civilisation, paix et sécurité, avantages d'ailleurs inappréciables, mis à part. Les habitants n'ont aucun contact avec nous, si ce n'est lors du paiement d'un impôt d'ailleurs considérable (7 piastres environ, au Laos, soit 70 francs) et à l'occasion des prestations en nature de différentes sortes auxquelles ils sont assujettis (réparations des routes, transport de la poste, des bagages des fonctionnaires, etc.) [1].

(1) Il y aurait beaucoup à dire sur la lourdeur, à notre avis excessive, des impôts qui pèsent, dans ces régions, sur le malheureux indigène, que l'on veut par là, paraît-il, forcer à travailler (théorie de l'impôt-aiguillon), sur la multiplicité (qui amène la désertion des villages situés en bordure des voies de communication) des prestations en nature auxquelles il est astreint, d'un bout de l'année à l'autre, et sur le caractère primitif et défectueux de la perception des redevances.

Il ne faudrait envoyer là-bas que des hommes actifs, dans la force de l'âge, d'un caractère bien trempé et d'une grande santé morale surtout. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. Sans doute, l'administration française y comprend-elle un grand nombre de fonctionnaires des Services civils venus dans ces postes par goût, pour mener une vie vraiment coloniale, ou plus ou moins lassés par la besogne de bureau, lot de ceux qui sont en service dans les grands centres ou les grandes provinces des pays de l'Union les plus évolués. Ceux-là donnent généralement toute satisfaction et réussissent à imprimer à leur circonscription une vigoureuse impulsion, tout en se faisant estimer de l'indigène. Mais à côté d'eux, il en est d'autres qui laissent à désirer et dont certains même ont été envoyés au loin par mesure disciplinaire à moins que, quoique plus rarement, ce ne soit des hommes tarés ou affligés de quelque vice (comme l'opiomanie) qu'il leur est plus facile de satisfaire ou de dissimuler dans une contrée excentrique.

Or, si le personnel des Services civils est parfois de qualité médiocre dans ces postes lointains, le contrôle exercé sur lui par l'autorité supérieure est, d'un autre côté, à peu près inexistant. Le chef de province est, pour ainsi dire, en fait, le maître absolu de sa circonscription. Ses attributions sont, on l'a vu, des plus étendues, car, outre qu'il représente le chef de l'administration locale, avec qui il est le seul à correspondre directement, il est, généralement, juge en matière indigène, contrôleur et percepteur, directeur des Travaux publics, chef de la force armée. Il n'a à répondre de sa gestion que devant le résident supérieur. Celui-ci est surtout tenu au courant par les rapports à lui adressés par

l'administrateur. Les tournées qu'il fait lui-même sont rares, à cause de la difficulté des communications. Elles sont, d'autre part, annoncées longtemps à l'avance et se bornent à examiner rapidement le centre administratif où ses alentours immédiats.

Un tel état de choses a de déplorables conséquences. Investi d'une très grande autorité, le fonctionnaire a vite fait, s'il n'est que médiocre, et par dégradations insensibles, parfois même en toute bonne foi, s'il ne se surveille pas ou s'il n'a pas la tête bien faite, de commettre mille abus d'autorité. Est-il de nature ferme? Il aura tendance à devenir autoritaire, à n'admettre aucun conseil de ses collaborateurs européens, et il traitera bientôt les chefs indigènes avec un manque d'égards qui sera vivement ressenti, quoique dissimulé, s'impatientant à la moindre contrariété, et sévissant contre eux à tort et à travers. Est-il de nature débonnaire? Après quelques mois d'activité, il se découragera, ne se sentant pas contrôlé, mais non plus soutenu, laissera faire les autres, écoutera trop ses secrétaires indigènes, puis sombrera peu à peu dans l'inaction et le laisser-aller, parfois même le débraillé, ne faisant plus que de rares et courtes apparitions à son bureau, avec cependant des réveils d'énergie de plus en plus espacés; jusqu'au jour où complètement enlisé, peut-être même « décivilisé », il n'aura même pas la force de s'arracher d'un poste qu'il sent cependant lui être fatal, tel le Raffin Susu d'Ajalbert [1]. Dans tous les cas, laissé à lui-même entièrement, son administration deviendra facilement toute personnelle, capricieuse sinon fantasque. Ce que son

(1) Ajalbert, Raffin Susu.

prédécesseur aura fait sera volontiers détruit par lui, on ne sait par quelle jalousie rétrospective. La route commencée sera abandonnée pour un tracé meilleur, et le bâtiment entrepris jeté à bas. On se fait difficilement une idée des sommes qui ont pu être ainsi gaspillées. Les rapports des inspecteurs des colonies fourmillent d'exemples sur ce point.

Les remèdes à une telle situation, dont on aurait tort de considérer la peinture comme le moindrement exagérée, seraient aisés à trouver.

Il conviendrait, d'abord et avant tout, de n'envoyer dans les régions éloignées non pas des fonctionnaires médiocres ou simplement de qualité ordinaire, mais des hommes d'élite. On leur consentirait, en compensation, les plus grands avantages tant au point de vue pécuniaire qu'à celui de l'avancement, en même temps qu'on s'efforcerait d'améliorer leurs conditions d'existence, ce qui leur permettrait d'y aller mariés et sans crainte excessive pour la santé de leur famille. On se garderait bien de leur laisser avoir l'impression qu'ils sont abandonnés, mais au contraire, on tâcherait de faire en sorte qu'ils sentent qu'on les soutient et qu'on s'intéresse à leurs initiatives et aux résultats obtenus par eux.

Le résident supérieur devrait exercer sur eux un contrôle plus effectif, se traduisant par des tournées fréquentes et inopinées, au cours desquelles il conviendrait qu'il insiste, au besoin, pour visiter autre chose que ce qu'on veut bien lui montrer.

Enfin, un plan de travaux devrait être étudié et fixé pour chaque province, dont l'administrateur ne pourrait se départir. De ces travaux un des premiers devrait être, sans contredit, l'établissement d'une voie

carrossable reliant le chef-lieu de la circonscription à un grand centre : toute la région traversée en serait débloquée, et des avantages de toutes sortes en résulteraient, dont le moindre ne serait pas de soustraire le personnel européen à un isolement à tous les points de vue dangereux.

CONCLUSION

Tels sont les Services civils actuels, avec leurs mérites, comme aussi avec leurs imperfections (mais quelle institution humaine n'en a pas)?

Nous avons cherché à fixer un moment de leur évolution. Celle-ci continuera à se faire dans l'avenir, de même qu'elle s'est manifestée dans le passé du grand corps indochinois qui vient d'être étudié. Il est vraisemblable, à moins d'un changement radical et peu probable de méthode, que notre administration continuera à devenir de plus en plus directe là où elle ne l'est pas encore entièrement, suivant sur ce point un goût bien français pour l'uniformisation. Déjà, on ne saurait, à la vérité, plus parler de « résidents », au sens qu'avait cette expression vers 1885 : d'un bout à l'autre de l'Indochine, il n'y a maintenant que des « administrateurs », animés d'un même esprit et appliquant les mêmes règles.

Est-il possible de lire plus avant dans l'avenir des Services civils? En Orient, plus que partout ailleurs, tout pronostic est un peu chose vaine. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'il semble bien que l'introduction du système représentatif en Indochine, réclamée par l'opinion indigène et dont certains prodromes se manifestent déjà, tels la création d'assemblées locales, d'un Grand Conseil, ou le rétablissement des budgets provinciaux, en faisant passer l'autorité aujourd'hui détenue par les chefs de l'administration supérieure et leurs représentants principaux, les chefs de pro-

vince, à des collèges indochinois, marquerait, sans doute, la fin des Services civils, du moins tels qu'ils existent actuellement. Cette introduction nous amènerait fatalement, semble-t-il, lentement d'abord, puis à pas de géant, en face de problèmes aussi redoutables (et peut-être insolubles) que ceux qui se posent aujourd'hui dans l'Inde à une Angleterre navrée des conséquences (qu'elle aurait dû prévoir) qu'a eu en colonie d'Empire un système qu'elle passe pour avoir été la première à adopter pour elle-même.

Quoiqu'il en soit, une question ne manquera pas de se poser avec une acuité sans cesse croissante. On peut même dire que c'est déjà chose faite : c'est celle de l'accès aux emplois supérieurs et principalement à ceux des Services civils, des indigènes instruits. Déjà sur les revendications de ces derniers, des cadres spéciaux, dits « latéraux » (médecins, ingénieurs indochinois, etc.), avaient été créés à leur intention, par arrêté du 18 février 1922. Cela ne leur a pas suffi. Ils ont réclamé avec insistance l'accès des cadres « locaux » jusqu'ici réservés aux Français et aux naturalisés. Gagné à leur cause, M. A. Varenne, qui avait, d'ailleurs, fait connaître ses intentions à cet égard, dans le retentissant discours qu'il prononça à Saïgon le 21 décembre 1925, leur a permis, grâce au décret, préparé par lui, du 20 mai 1926, d'entrer, aux mêmes conditions que les Français, dans quelques cadres locaux dont la liste se trouve dans un décret du 28 août 1926 [1].

(1) Cette liste comprend les cadres suivants : Services agricoles, Archives et Bibliothèques, Assistance médicale, Cadastre et topographie, Services commerciaux, Commis-greffiers du service judiciaire, Douanes et Régies, Enseignement, Interprètes du service judiciaire, Flottilles, Mines, Service géologique, Observatoire central, Postes et Télégraphes, Service radiotélégraphique, Travaux publics, Service vétérinaire.

Mais on se tromperait si on les croyait satisfaits[1]. Au fond, il serait vain de se dissimuler que leur objectif, plus ou moins avoué, c'est, avec naturellement tous leurs avantages, et surtout ceux d'ordre pécuniaire, l'accès à tous les emplois détenus par nous, y compris les postes de commandement.

Quelle doit être notre attitude sur ce point? Cela dépend du but que l'on se propose. Voulons-nous, ainsi que nous nous en réclamons souvent, simplement aider, en aînés plus expérimentés, des peuples dont l'évolution ne s'est pas faite aussi rapidement que la nôtre, à franchir les échelons qui nous séparent, en assurant, par un devoir de tutelle, leur développement moral et matériel? Nous devons alors, quoique seulement à mesure que les indigènes s'en montreront dignes, les habituer, graduellement et très prudemment, à se gouverner et à s'administrer eux-mêmes, en ouvrant à l'élite de leur jeunesse l'accès de postes de plus en plus importants, et même ceux des Services civils, jusqu'au jour où, ayant rempli nos obligations de tuteurs, notre tâche sera terminée.

La France, au contraire, forte du sang abondamment versé par ses soldats et ses missionnaires, du zèle de ses fonctionnaires, du travail et de l'industrie de ses colons, et des immenses capitaux investis en Indochine par ses nationaux, a-t-elle l'intention de se maintenir indéfiniment et sans vouloir envisager

(1) « Réformes-souris », telle est l'expression, quelque peu dédaigneuse, qu'emploie le journaliste annamite Duong Van Loi (dans un article 2 faisant partie d'une série d'articles parus du 26 juillet au 7 octobre 1926 dans l'Echo annamite), pour qualifier les mesures prises en faveur de la jeunesse indigène instruite par M. A. Varenne.

son départ dans un avenir même éloigné, en un pays où ses droits sont incontestables de par l'œuvre magnifique qu'elle a su y créer, et cela pour son profit comme dans l'intérêt de ses protégés?

Dans ce cas, nous devons, sans doute, permettre aux indigènes de prétendre à la plupart des emplois publics, beaucoup plus et de meilleure grâce [1] que nous l'avons fait jusqu'ici, mais non à ceux qui impliquent un exercice essentiel de l'autorité (et notamment aux postes des Services civils) qui devront leur être si bien interdits que l'espérance de les conquérir un jour ne leur vienne jamais à l'esprit. Mieux vaudrait alors nous garder de promettre plus que nous ne saurions tenir et ne pas commettre la faute commise par le gouvernement anglais quand, par « act » du Parlement, il déclara solennellement, en 1834, qu' « aucun natif des Indes, non plus qu'aucun « natural british born subject » de Sa Majesté y résidant, ne pourrait, en raison de sa naissance, de sa descendance ou de sa couleur, être écarté de n'importe quel poste, office ou emploi de la Compagnie des Indes Orientales ». Véritable « Charte », que les Indiens n'ont eu cesse d'invoquer, jusqu'à ce que l'Indian Civil service leur fût rendu accessible par leurs maîtres, « pris, selon l'expression de J. Harmand, entre leur parole et l'impossibilité de la tenir s'ils ne veulent trahir les droits et les intérêts de leur pays ».

Entre ces deux attitudes, au fond seules possibles, c'est à nous de choisir. Nous pensons, toutefois,

---

(1) La façon de donner vaut mieux que ce qu'on donne. Mieux vaudrait sans doute recueillir le bénéfice d'une intelligente générosité que de nous laisser arracher concession sur concession.

que, sous la pression d'une opposition indigène, dont il serait vain de se dissimuler que ce qu'elle veut ce sont toutes les places et immédiatement, on continuera à suivre la voie, en apparence plus commode, de l'éternel compromis, sous réserve, cependant, de ce que nous prépare un avenir ennemi de toute vue systématique et qui se plaît, surtout en Orient, à déjouer malicieusement les hypothèses fragiles des hommes, comme à détruire les empires les plus solides, au point d'en effacer parfois jusqu'au souvenir même.

FIN

Vu :

Le Président de la Thèse :

P. FROMONT.

Le 8 Octobre 1931.

Vu :

Le Doyen :

Ch. BODIN.

Vu et permis d'imprimer :

Rennes, le 10 Octobre 1931.

Le Recteur de l'Académie de Rennes :

H. DAVY.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE 1

INTRODUCTION 1

PREMIERE PARTIE

HISTOIRE DES ORIGINES ET DU DEVELOPPEMENT DES SERVICES CIVILS

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DES SERVICES CIVILS

Section I. — *Les directeurs, les inspecteurs, les administrateurs des affaires indigènes.* — Paragraphe I : *Les directeurs des affaires indigènes.* — Paragraphe II : *Les inspecteurs des affaires indigènes.* — Paragraphe III : *Les administrateurs des affaires indigènes.* — Article I[er] : *Les administrateurs des affaires indigènes avant 1881.* — Article 2 : *Les administrateurs des affaires indigènes depuis 1881 jusqu'à la création du Corps des Services civils de l'Indochine en 1899* 8

Section 2. — *Les résidents* 30

CHAPITRE II

LES SERVICES CIVILS DEPUIS LEUR CRÉATION EN 1899 JUSQU'A LEUR RÉORGANISATION EN 1920 35

DEUXIEME PARTIE

ORGANISATION DES SERVICES CIVILS

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION GÉNÉRALE DES SERVICES CIVILS

Section I. — *Division des Services civils en deux cadres* .. 43

Section II. — *Division administrative de l'Indochine en provinces* 45

Section III. — *Les circonscriptions administratives indigènes.* 47

Pages

Section IV. — *Le personnel des commis et secrétaires indigènes* 49

Chapitre II

Recrutement du personnel des Services civils

Section I. — *Le problème du recrutement*..... 51

Section II. — *Recrutement des élèves-administrateurs par la section indochinoise de l'Ecole Coloniale.* — Paragraphe I : *La question de l'Ecole Coloniale.* — Paragraphe II : *L'Ecole Coloniale actuelle, la section indochinoise.* — Paragraphe III : *Le stage des élèves-administrateurs*..... 56

Section III. — *Recrutement des rédacteurs des Services civils* 66

Section IV. — *Recrutement du cadre des administrateurs dans le personnel des bureaux*..... 69

Section V. — *Sources diverses du recrutement*..... 75

Chapitre III

Avancement du personnel des Services civils 93

Paragraphe I : *Inscription au tableau d'avancement*.... 82
Paragraphe II : *Justification de la connaissance d'une langue indigène*..... 82

Chapitre IV

Discipline du personnel des Services civils

Chapitre V

Situation matérielle du personnel des Services civils

Section I. — *Traitements*..... 103

Section II. — *Indemnités, prestations en nature.* — Paragraphe I : *Indemnités.* — Paragraphe II : *Prestations en nature*..... 109

Section III. — *Retraites*..... 113

Section IV. — *Permissions, congés*..... 116

TROISIEME PARTIE
FONCTIONNEMENT DES SERVICES CIVILS

Chapitre Premier

Rôle et Attributions du personnel des Services civils

Section I. — *Rôle et attributions du personnel des bureaux* 122

Pages

Section II. — *Rôle et attributions des chefs de province.* — Paragraphe I : *Rôle des chefs de province.* — Paragraphe II : *Attributions des chefs de province.* — Article I[er] : *Attributions administratives.* — Article 2 : *Attributions financières.* — Article 3 : *Attributions fiscales.* — Artice IV : *Attributions judiciaires.* — Article V : *Attributions en matière de relations extérieures.* — Article VI : *Attributions en matière militaire*..... 123

Chapitre II

Appréciation critique des Services civils

Section I. — *Du nombre des fonctionnaires des Services civils* 153

Section II. — *Du manque de contact entre l'administration française et les populations indigènes*..... 157

Section III. — *De l'administration française dans les régions excentriques*..... 172

Conclusion 179